

王于漸政經評析

面對不均 再創奇跡

王于漸 著

中華書局

面對不均 再創奇跡

王于漸 著

中華書局

□ 責任編輯：黎彩玉
□ 裝幀設計：霍明志
□ 排　　版：楊舜君
□ 印　　務：劉漢舉
本書的研究得到佛利民講座基金贊助

面對不均　再創奇跡


著者
王于漸


出版
中華書局（香港）有限公司
香港北角英皇道 499 號北角工業大廈一樓 B
電話：(852) 2137 2338　傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chunghwabook.com.hk
網址：http://www.chunghwabook.com.hk


發行
香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100　傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk


印刷
美雅印刷製本有限公司
香港觀塘榮業街 6 號海濱工業大廈 4 樓 A 室


版次
2016 年 4 月初版


規格
特 16 開（210 mm × 170 mm）


ISBN：978-988-8366-98-9

謹以此書
獻給

我敬愛的岳母
陳趙瓊女士

目錄

序言

聯合國「千年發展目標」之一，是在 2000－2015 年期間將全球每日收入僅得 1.25 美元的人數減少一半。在全球經濟增長帶動下，這一目標大致上已經達到。

今時今日，富裕國家的政策都已關注到經濟不均及其持續上升趨勢。這問題在香港尤其迫切，因為本地家庭收入不均程度，被認為較世界大多數地區為高，要減輕經濟不均絕不容易，除了推動經濟增長，還需要各種不同的政策配合，持續經濟增長固屬必要條件，但只此並不足夠。

收入和財富分佈的形成因素和過程，各有相當顯著的分別。決定收入分佈的首要因素是人力資本，而決定資產財富的三大因素則為資本市場、土地市場和物業市場。

人力資本投資與家庭及政府投資關係尤其密切。在童年時期（尤其是幼兒階段），家庭是人力資本投資的首要泉源，政府則在教育和醫療投資方面扮演重要角色。

物業除已漸成不可或缺的財富來源，更促成了世界各大城市的財富分佈不均趨勢。香港政府在房屋發展及土地供應方面的政策，包括公屋政策，對收緊和幫助市民（尤其是低收入家庭）獲取與積聚物業財富起關鍵作用。

本書針對上述各種議題，以實證分析及詮釋，解構微觀因素（如家庭層面）及其與宏觀因素（如歷史、社會制度及其他外來因素）的互動影響。

要減輕經濟不均問題，無疑是一項艱巨的工程，但我們的分析顯示，此目標其實可達，只是達標需時而已。本書結尾部分提供具體建議，列舉多項在繼續維

持低稅率、自由市場，以及有限政府的大前題下，在經濟上仍然可行的減輕經濟不均方案。

本人謹此鳴謝黃影紅女士將英語原文譯成中文版本；蔡小慧女士、呂偉良先生在研究方面貢獻良多；羅曾慕潔女士修輯及與蔡雅琳女士妥善整理校對文稿。文稿中文版初度見報，多蒙《信報財經新聞》羅偉球先生及其編輯部同事群策群力，統籌其事；黎彩玉女士及中華書局編輯部仝人，以及香港經濟研究中心的寶貴支援及慷慨贊助。此一系列文章得以完稿，內子體諒更是彌足珍貴。最後，謹將本書獻給我敬愛的岳母陳趙瓊女士。

王于漸

2016 年 3 月

前言：如何應對廿一世紀的經濟不均問題

經濟不均漸漸成為香港在廿一世紀面對的棘手問題，雖然作為研究課題及公共政策議題，已經進行過廣泛討論，但有關討論卻未見深入。因此，從多角度全面探究箇中前因後果的詳細審視，至今仍付之闕如。

由於缺乏綜觀全局的深入探討，有關經濟不均現象的討論一直不着邊際。有論者將問題歸咎於各類因素：長者貧窮、兒童貧窮、新移民、單親父母、待遇從優工作短缺、住屋租金高昂、樓價暴漲造成「有產階級」與「無產一族」的分化、教育機會不均，以及少數族裔長期受到歧視等等。

眾說紛紜的世紀挑戰

然而此等因素並未能全面概括不均問題及狀況，要處理所有或大部分問題，對一代人而言無疑是一項無比艱巨的重任，必須先制定策略性方針，讓政策能實事求是，聚焦於問題關鍵，始能真正產生長遠功效。

有論者將問題歸咎於經濟全球化、中國對外開放使香港流於邊緣化、政府施政失誤引致社經不公平現象、富豪壟斷經濟的情況日趨嚴重、管治不善，或九七後政治日形分化。討論的側重點縱然各有不同，歸根究柢，都圍繞着經濟不均，但要解決問題，斷不能每一方面作獨立處理，否則只會費時失事，難以達致成本效益。

制定有效策略方針的第一步，必須深入了解經濟不均的成因及性質，舉例來說，假若未能從源頭制止經濟不均，則無論政府財政儲備號稱如何充裕，亦

難以負擔無需審查的補貼貧者收入政策。最低限度從策略方面考慮，亦應要求有關政策同時從問題成因入手，而非治標不治本。

部分論者提出問題由資本主義引起，另一些視之為政府施政失誤，又或兩者俱為起因。視資本主義為罪魁禍首的激進派，力圖倡導以革命手段改革社會；視之為政府過失的改革派則提倡福利國家的解決方案。看來，對廿一世紀的不均現象，兩派都只能提出典型的二十世紀方針。但能否真正解決問題？

1980－2005 年的經濟全球化對世界各國造成重大影響，不少國家得以迅速積聚財富，國際財富分佈不均情況嚴重。樓價飆升造成物業財富懸殊，國際大都會的經濟不均情況尤為嚴重。

西方國家如今面對的經濟不均現象，與上一世紀不可同日而語，當時實行自由民主制的國家，通過制定各種社會福利措施，不惜犧牲經濟增長，換取減輕經濟不均程度，彷彿自由民主政體乃專為解決經濟不均現象而建；及至廿一世紀，經濟不均現象更盛，社福國家紛紛受困於國內的政治僵局，財力已不勝負荷。

目下經濟不均已非純屬社經問題，而漸成政治難題。自由民主制國家的應付能力備受考驗。香港當前的經濟不均問題，無論在特性、原因以至影響，都與西方國家大同小異，不同者只是加上中國因素而顯得較為複雜而已。正當政制過渡時期，對香港的管治安排是一大考驗。

隨着中國對外開放，內地和香港邊界愈趨模糊，在兩地社經互動的影響下，香港面對的經濟不均現象日益惡化，由此產生的種種制度、規條與公共政策，更不時加深本地經濟不均的程度。

依我所見，無論激進派抑或改革派，都仍以上世紀的觀點來界定香港所面

對的經濟不均問題，以舊辦法迎戰新難題，兩派提出的方案不但難望有助解決問題，更有損害香港自由市場經濟之虞；要化解有關問題，必須從全球及中國因素的角度出發。

本書各部分文章力求透過全面分析經濟不均現象，描畫出其中涉及的各種因素，並提出如何設計一套可行的解決方案，在解決問題之餘又可保持本地自由市場經濟活力。文章中的觀點以我早前出版的兩書《香港深層次矛盾》及《香港長遠房屋策略和港人港地》為參照藍本。

同一問題的隔世之別

香港的戰後發展，既反映世界各地的蛻變，卻又以遠超各地的步伐邁進。十九世紀堪稱西方的自由時代，各國全面發揮自由市場的威力，工業化起飛之際，歐洲境內經濟及其在美洲新大陸的經濟發展，盛極一時；在政治方面，民主政制愈趨成熟，步伐時而漸進平穩，時而急劇暴烈。

1945 年以後，香港亦進入自由時代，更被佛利民（Milton Friedman）譽為全球最自由經濟體。1966－1968 年間，香港出現不滿殖民地工作條件及居住環境而爆發大規模示威暴動，首度面臨由經濟不均現象觸發的重大挑戰。

時至今日，回顧當年示威暴動的評論，往往視之為內地文革及本地左派煽動所致，但究其根源，乃因工業化趨勢下勞苦大眾工作環境苛刻，加上地產市場崩潰，房屋供應極度短缺，市民苦無安居之所，由是上街示威（見本書第 25 章），本地社會陷入動盪之中，政府於是推出大規模公屋計劃，安撫市民不滿，重建社區。雖然教育及公共衛生方面的投資亦見增加，但最大突破乃房屋政

策，香港從此進入自由市場經濟與有限度社福制度並行的年代，為社會帶來近三十年的社政太平日子。

香港隨之經歷類似西方二十世紀的平等時代：當時西方發達國家，紛紛力圖於市場力量帶動的繁榮，與公平分配收入及財富的政治呼聲之間求取平衡，當時所謂的「公平」實在難有標準，因為其中不免涉及機會與成果方面一定程度的平等。殖民統治下的香港，則能在繁榮與平等之間取得平衡，一般市民都能安居樂業，對前景亦充滿信心。

從宏觀角度而言，實可視西方平等時代為上世紀自由時代政經效益鞏固兼開花結果的時期。香港在二戰後四十年間的歷史發展，可說與西方各國的歷史軌跡大同小異。

不過，及至二十世紀的最後二十五年期間，世界各地在貿易、投資、金融市場自由化方面又掀起一番熱潮，繁榮局面又出現躍進，不少大型封閉式經濟體一一開放市場，全球受影響者數以十億計，新興經濟體居民得享的繁榮程度日增，全球數十億人的不均情況相對減輕。

與此同時，各國的本土不均現象卻漸趨廣泛，為經濟、社會、政治層面帶來嶄新挑戰，發達國家尤其是國際大都會，收入與財富不均現象日形惡化。新科技不斷發展、樓價持續飆升，出現「有產階級」與「無產一族」的嚴重分化現象。

縱然社會步向繁榮，但家境欠佳者家庭破碎之勢，卻成為低收入及中等收入階層下沉的一大關鍵因素，其中以子女所受影響最大。在單親家庭成長的兒童比例日增，幼年時期的弱勢，往往成為日後喪失經濟機遇的禍根，社會向上流動性隨之削弱，經濟不均難免成為跨代延續的現象。

經濟不均現象勢將成為廿一世紀公共政策中的重大課題。全球發達國家相繼債台高築，財赤揮之不去，缺乏足夠的社福資源扶助弱勢社群，要從源頭解決經濟不均更是難上加難。

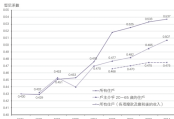
我認為廿一世紀的不均現象，根本無法單憑二十世紀的社福政策可以化解（見第二、第九部分及第 36 章），歸根究柢，出路始終繫於經濟繁榮的持續趨勢，而確保持續繁榮之道，應從維護本地自由市場經濟入手。

經濟不均的社經因素

自上世紀八十年代以來，在面對經濟全球化及中國對外開放的同時，香港亦出現經濟不均、貧窮以及「瀕窮」問題。1976－2011 年期間，衡量家庭收入不均程度的堅尼系數由 0.429 增至 0.537（【圖 1】）。根據政府估計，若將向家境欠佳家庭的撥款計算在內，收入不均程度略為減輕，同期的堅尼系數由 0.466 增至 0.475。

收入不均程度之所以持續上升，一般會認為是由於人口老化，戶主已退休的家庭日增。香港人口老化問題的嚴重程度已與日本相若（見第 29 章），以堅尼系數分析戶主介乎 20－65 歲的家庭，當會剔除不少不工作的長者家庭，因而減輕人口老化對家庭收入不均的效應，但【圖 1】顯示 1976－2011 年期間，有關堅尼系數仍由 0.432 增至 0.507，可見人口老化似非收入不均趨勢的主因。

圖 1　按堅尼系數衡量的家庭收入不均情況（1976－2011）



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

香港一如其他發達國家，經濟不均趨勢漸見嚴重，乃因互為影響的多項因素所致，根本難以遏止，若要制止甚或逆轉，非一兩代人的努力莫辦，本書將對各項相關因素詳加探討。

首先，教育投資不足，已令教育投資回報持續趨升。1981－2011 年期間，教育投資回報率由 8.3% 升至 14.8%（見第一部分，及第 12、19 章），而大學畢業的投資回報率由 17% 升至 22.7%，至於小學教育的投資回報率則由 5.8% 降至 5.3%。

中學及專上教育學額供應不足，令高學歷與較低學歷者之間的收入不均現象惡化，而且在學歷婚偶「正值」傾向影響下，亦即高學歷者往往以學歷相當者為擇偶對象，反之亦然，亦使家庭收入不均現象惡化。

第二，跨境婚姻及再婚趨勢，加速本地家庭破碎。1981－2014 年間，跨境婚姻累計總數為 680,017 宗，佔本地婚姻總數百分比為 40.3%。2014 年，跨境婚姻達 26,330 宗；離婚宗數持續上升，在 2014 年共 20,019 宗，期內離婚累計總數為 365,229 宗。而 1986－2014 年間跨境再婚累計總數達 130,040 宗，佔再婚總數 44.3%。2014 年，跨境再婚為數達 11,839 宗。

大量跨境婚姻引致兩大後果。首先，實施單程證配額制導致分隔兩地的家庭遲遲未能團聚，嚴重影響子女成長環境，他們長大後亦較難具備獲取理想經濟生活的條件。其次，離婚及再婚率趨升，破碎家庭隨之增加，期內在單親家庭中成長的子女比率激增超過十倍之多。

跨境婚姻大都在低收入家庭中出現。作為人力資源投資的受助者，新移民及其子女處於弱勢，不但人生機遇有限，甚至有跨代貧窮之虞。經濟不均問題因而更難化解，成為愈見嚴重的社會問題。

第三，公屋租住單位日漸成為低收入家庭及退休長者家庭集中之地。1976－2011 年期間，本地人口最低收入四分位數中含適齡工作戶主（20－65 歲）的公屋家庭比率估計由 24.5% 增至 48.4%（【表 1】）。而處於家庭收入中位數以下的比率由 53.3% 激增至 80%。

1976－2011 年期間，戶主為適齡工作者（20－65 歲）的家庭中，公屋租戶所佔百分比由 36.3% 降至 27.4%（【表 2】）；戶主為長者（65 歲以上）的家庭中，公屋家庭比率則由 30.6% 升至 48.6%。

表 1 按適齡工作戶主(20－65 歲)收入四分位數計算的公屋租戶數目及比率

	收入四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
按收入四分位值計算的公屋租戶數目(以千計)	<25%	76	82	103	135	178	180	222	255
	25－50%	89	99	136	142	157	139	161	167
	50－75%	88	101	122	114	116	93	91	89
	>75%	57	69	74	57	56	32	28	17
	總計	311	351	435	448	506	444	501	528
按收入四分位數計算的公屋租戶百分比	<25%	24.5	23.2	23.6	30.1	35.1	40.6	44.2	48.4
	25－50%	28.8	28.2	31.3	31.7	31.0	31.2	32.1	31.6
	50－75%	28.5	28.8	28.2	25.6	22.9	20.9	18.2	16.8
	>75%	18.3	19.9	16.9	12.6	11.0	7.3	5.5	3.3
	總計	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源:香港政府統計處:1976－2011 年《香港人口普查》中期人口統計樣本數據庫。

表 2 按戶主年齡計算公屋租戶數目及比率

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
20－65 歲住戶數目(以千計)	311	351	435	448	506	444	501	528
20－65 歲的公屋租戶百分比	36.3	33.0	35.5	34.6	32.7	26.8	28.1	27.4
住戶年過 65 歲數目(以千計)	26	51	81	112	178	203	220	237
年過 65 歲公屋租戶百分比	30.6	34.7	41.7	47.4	54.7	50.7	51.7	48.6

資料來源:香港政府統計處:1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

較為近期落成的公共房屋每多位處新界偏遠地區，租戶子女前往市中心的機會不多，往往在與外界隔絕的環境中成長。租戶中不少是退休長者，部分經濟條件有限，年輕一輩難有成功楷模。與三十年前有別，現今的公屋是居民日感隔離、貧困，而鄰里漸趨老化的環境。

在最低收入四分位數的公屋住戶之中，離婚者、子女與單親同住的住戶均日增，情況有別於其他類型房屋的住戶（【表3】）。

1976－2011 年期間，最低收入四分位數中，租住公屋的離婚者所佔比率由 41.8% 增至 69.4%，而在其他所有住戶中所佔比率則由 44.6% 減至 34.7%。在最高收入四分位數中，公屋租戶的離婚者比率持續減少，而其他所有住戶中的離婚者比率則基本上維持不變。離婚趨勢與低收入家庭尤其高度相關，並集中於公屋租戶。

表 3 按適齡工作住戶（20－65 歲）房屋類別計算最低與最高收入四分位數中離婚者、與子女同住單親家庭百分比

		全港收入四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
離婚者所佔百分比（%）	公屋租戶	<25%	41.8	39.4	42.6	49.2	50.9	62.2	60.4	69.4
		>75%	12.7	15.5	9.8	6.6	5.8	2.9	2.7	1.3
	其他家庭	<25%	44.6	43.1	40.6	36.1	30.6	38.1	35.7	34.7
		>75%	18.5	19.0	20.8	22.9	19.4	16.1	17.1	17.3
單親家庭所佔百分比（%）	公屋租戶	<25%	28.2	32.9	32.6	45.3	59.2	70.2	69.3	79.8
		>75%	20.7	17.9	12.7	8.9	4.1	1.8	1.3	0.8
	其他家庭	<25%	30.2	31.1	35.7	30.5	32.1	43.2	39.8	38.5
		>75%	23.9	26.5	20.7	23.1	17.1	12.6	12.6	16.7

註：子女指年齡在 19 歲以下者。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

1976－2011 年期間，最低收入四分位數中，單親而與子女同住的公屋住戶比率由 28.2% 激增至 79.8%，而居於其他所有類別房屋住戶的比率，則僅由 30.2% 升至 38.5%，增幅較緩。在最高收入四分位數中，不論公屋租戶或其他所有住戶，單親而與子女同住的住戶比率均持續下降。單親家庭亦與低收入住戶高度相關，且多為公屋租戶。

自 1998 年新移民家庭的公屋分配規例放寬以來，這類家庭佔新分配公屋單位比例隨之增加。1996－2001 年期間，五年內來港新移民公屋住戶比率由 4.6% 增至 10%，但隨着來港新移民人數持續減少，及至 2011 年，比率回落至 6.4%。居於其他類別房屋的新移民比例，則由 1996 年的 11.7% 減至 2011 年的 7%。至於在最低收入四分位數中，新移民往往佔較高比例，而其中又以租住私樓的新移民佔數較多。

表 4 按來港年期及房屋類別計算適齡工作人口家庭（20－65 歲）中新移民所佔百分比

		全港收入四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
移居香港 0－5 年的住戶所佔百分比（%）	公屋租戶	所有	0.3	3.0	1.8	2.6	4.6	10.0	9.5	6.4
		<25%	0.7	3.4	2.4	3.2	6.6	14.0	11.5	7.2
	其他家庭	所有	5.4	18.0	10.8	11.1	11.7	9.2	6.9	7.0
		<25%	5.3	17.2	10.5	12.3	13.9	14.3	9.5	10.0
移居香港 0－20 年的住戶所佔的百分比（%）	公屋租戶	所有	－	－	－	－	26.1	27.4	37.6	39.1
		<25%	－	－	－	－	35.5	35.8	43.0	41.1
	其他家庭	所有	－	－	－	－	30.2	23.3	21.7	20.3
		<25%	－	－	－	－	40.0	32.0	28.0	27.6

註：新移民指來港過去 5 年或 20 年者。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

香港公共房屋計劃對收容來港新移民的累計效應實在非同小可。1996－2011 年期間，近二十年以內來港之新移民佔公屋住戶比例由 26.1% 增至 39.1%；相較之下，同期新移民在其他所有類別房屋住戶中所佔比例，則由 30.2% 減至 20.3%。

有關上述各組相關結果分析詳見本書第三、四部分中的文章，從中可見問題根源在於公屋租住單位的分配，皆因有關政策特別優待已婚（不論首婚或再婚）申請人，而跨境婚姻機會又唾手可得，如此優待，實較有利於離婚後再婚的申請人。由此可見，本地公屋政策，加上跨境婚姻、家庭破碎效應，乃是加重經濟不均程度，以及減低社會流動性的極大成因。

第四，經濟全球化及中國對外開放帶動樓價趨升，以致有能力置業者與未能置業者之間出現財富鴻溝，低收入家庭被迫負擔高昂租金，無富裕父母蔭庇者難以置業。自 1980 年代以來，本地樓價升值大約 16 倍，大部分住宅單位的置業首期亦由 5% 激增至 40%，加上樓價升勢，置業首期升幅已近 128 倍。

由於發展規限嚴格再加上政治分化，本地的土地及房屋需求升勢持續，現已出現供應嚴重滯後之勢。因規限及政治角力造成的發展延誤，估計已推高樓價近一倍之多（見第五部分）。而離婚率颷升，以及年輕一代遷離父母的擠迫住所，則令市區劏房興起。

第五，人口老化趨勢將令適齡工作人口未來所承擔的人均經濟增長百上加斤。不幸的是，香港的適齡工作人口正漸萎縮。要提升工作人口的生產力，尤其在創新及創業精神兩方面而言，面對人才減少而變得難上加難。在本地畢業生身上再作投資既是為時已晚，為求經濟持續增長，政府必須考慮從外地輸入人才。雖然有關討論難免再度引起政治角力，但若不及時採取行動，經濟增長

將會進一步放緩（見第六部分）。

第六，人口老化及經濟增長放緩，房屋、醫療、教育、社會福利等公共服務均急待擴充，將產生嚴重的長遠財政問題，但香港的財政儲備並不足以應付如此龐大的開支增長，加稅又將進一步拖慢經濟增長。在人口持續老化的不妙形勢下，全民社會退休保障實不宜開展（見第 32 章）。

更有效的解決方案，在於制定長遠財政策略，將資源投放在經濟增長及公屋私有化方面，從而將土地價值解封，以供公共開支增長之用（見第 23 及 38 章），既毋須耗費公帑，亦能避免出現長期困擾西方國家的沉重財赤。

撥亂反正的解難之道

要解決廿一世紀的經濟不均現象，不單在於減輕低收入階層的貧窮問題，還在於防止中等收入階層陷入「瀕窮」困境。問題既關乎投資在人才身上，使之兼備軟、硬技能，亦關乎放寬規限，增加土地、房屋、樓宇供應，避免本地社會日趨分化；同時需投放更多資源於醫療服務，使長者可以有尊嚴地生活，以及向無依的長者提供收入緩助。

經濟不均現象日趨嚴重，釀成政治分化。縱然問題表面上在於對民主的訴求，以及對「一國兩制」的不滿，但本地大部分人，尤其是年輕一眾，既有對未來漸感無望，亦有深表不滿，更有滿腔怨憤者，問題核心在於錯綜複雜的相關議題，皆是經濟不均的各種表徵。對於由此在社會上產生的強烈不公之感，卻一直未獲正視與解決，種種積怨，導致社會對現行政制安排大失所望。

雖然問題棘手，但通過研究，深入理解，應能迎刃而解，關鍵在於正確分

析，並制定有效策略。話說回來，這只屬解決問題的一半方案，難免會受政治障礙，除非政府能凝聚共識，否則將難以得到社會大眾支持政策轉軌。但願本書所載各篇研究文章，有助社會找到前半部的解決方案。

如政府未能正確地訂定其政策的先後次序，香港將付出沉重代價。我們現有以及未來的財政儲備將無法應付人口老化、醫療服務、投資於人力資本以幫助年輕人擺脫影響他們的成長的不利因素等等各種開支。只有先釋放被凍結的土地價值，解決公共房屋發展開支，才能應付上升的公共支出需求。如此才有望緩解廿一世紀的經濟不均，進而邁向未來的經濟繁榮。

第一部分

01　再創香港奇跡

面對環球經濟變局，其中宗主國中國又以新興強國的姿態出現，香港社會對自身以至未來在中國、全球發展所擔當的角色，一直有所爭拗，自我定位模糊。半世紀以來，香港經歷盛世，成績有目共睹，期間政局平穩、社會安定，無論在生活水平與個人自由兩方面均有長足進展。

香港正面對種種嚴峻挑戰，經濟方面：一、低收入者生活水平未見改善；二、收入及財富差距日益拉闊；三、各行各業的經濟創新進展緩慢；四、由於製造業北移後服務業當道，本地經濟重心變得日趨內向；五、自由市場與小政府等已證實行之有效的政策取向備受挑戰。

本地社會人口急劇轉變、家庭結構徹底改變，在在構成各項挑戰：一、人口老化；二、勞動人口增長停滯不前；三、人口質素落後於其他國際都會；四、破碎家庭比率升勢驚人；四、社會向上流動趨勢受阻；五、首次置業者難以實現置業願望；六、對往後醫療服務供應不足之憂慮日深。

政治方面，決策能力備受到此等因素左右：一、尋求切實可行政改方案仍未有頭緒；二、少數意見及利益日漸抬頭，政治爭議不休；三、公共政策綱領日趨支離破碎，難以整合；四、身份認同危機促使向來開放的社會轉趨內向而保護主義，因而產生本土主義傾向；五、以往逆境自強、當機立斷的本色日形減退，反而在無關宏旨的小問題上寸土必爭。凡此種種，無助於正處萌芽階段的民主政制茁壯成長，反成民粹政客不惜犧牲公眾利益而加以利用的煙幕。

雖然多番挑戰看似難以克服，但身為啟蒙運動擁護者，我對人類理性一面的信心從未動搖。二戰後香港所創的經濟奇跡足以證明，新時代應可為經濟帶來嶄新希望。戰後不少親歷其境的後現代主義者，都因飽受財經危機以及動蕩不安的政局、社會衝擊而猶有餘悸，由於對理性信心盡失，以致瑟縮於自設的文化圈及社區之中。我對如此取態不敢苟同。本文將集中剖析香港應如何正視當前各種挑戰，從而制定全面而具策略性的有效對策。

新港困境　大同小異

我所想的對策，可先從香港與新加坡兩地對比說起。香港的內憂外患，新加坡也不能倖免。誠言香港所受的挑戰遠較新加坡嚴峻；參照新加坡的情況有助釐清有關構思，並就本地面臨的種種挑戰設定適當衡量基準。

香港與新加坡同樣面對收入不均的問題。國際競爭日益加劇，製造業外移至低技術工人供應過剩而工資偏低地區，各地難免受到此一趨勢影響；在發達國家中，技術水平較低工人的實質工資增長一直停滯不前，新、港兩地的低技術工人正面對相同困境。造成低技術工人工資增長墮後的另一原因，在於現今科技發展較有利於高技術工人的趨勢。近三十年來，發達國家中教育回報差距日漸擴闊，香港亦面對同樣情況，以致高技術與低技術工人之間工資差距擴大，導致收入不均情況加劇。

世界各地中等入息家長致力增強子女教育機會及成效，在發達國家之間已成普遍現象。不但名牌大學入學競爭激烈，就連中小學以至學前階段，以至各種有助升學的課外活動，家長也爭相為子女報名參加。弱勢家庭子弟入學機會

不均，加上不少地區社會的教育投資不足，收入分散程度自然變本加厲。

新加坡一向採取介入市場措施，以吸引並挽留製造業、促進技術發展以創造優質就業機會、輸入高技術移民，並投資教育以維持增長及提升生產力。此等措施雖能保持人均 GDP 增長，卻無助於制止近三十年來發達國家中高技術與低技術工人之間日益擴闊的收入差距。

置業難關 禍延後代

低技術工人收入增長停滯不前，亦有礙其實現置業目標。由於土地供應有限問題難以解決，新加坡與香港的樓價不斷攀升。環球宏觀經濟的低息趨勢，更引致樓價通脹加劇。兩地的「無殼蝸牛族」不但難以分享樓市繁榮的成果，與有樓階級的差距更愈見拉闊。不過，相對於新加坡人高達九成的置業率，本地置業率只得五成左右，未免瞠乎其後。

不少年輕人都抱怨難有足夠積蓄置業，甚至婚事、生育大計亦被迫延遲。造成部分年輕人遲婚現象更重要的因素，大概在於本地離婚率迅速上升，這使房屋需求上升，也令私人樓市的劏房大行其道。

新加坡離婚率亦呈上升之勢，但仍遠較香港為低。2012 年，新加坡離婚宗數共計 7,727，平均每千居民有 1.9 宗；香港離婚總數則達 21,125 宗，平均每千居民 3 宗，箇中原因有待研究。離婚趨勢有助長跨代貧窮之虞，因此香港離婚率趨升更令人擔憂。離婚現象往往在弱勢社群間尤其普遍，對窮家子弟的成長更會產生難以磨滅的深遠影響。

人才凋零　收入分化

此外，新加坡、香港同樣面對人口老化，亦即工作人口老化趨勢。兩地生育率及死亡率不但偏低，更有持續下跌跡象，香港情況尤為嚴重。2010 年，受供養長者比率，亦即年滿 65 歲以上長者對 20－64 歲工作人口比率，新加坡為 0.123，香港則為 0.187。據聯合國預測，於 2025 年，新加坡的受供養長者比率將升至 0.25，香港則升至 0.37，於 2065 年臻於頂點；屆時新加坡與香港的比率將分別達 0.5 及 0.8 水平。

此外兩地均有勞工短缺情況，而香港遠較新加坡嚴重，其中尤以高技術工人為然，可歸因於四方面。第一，香港在教育上的投資不及新加坡。第二，1997 年之前的十年間，香港因前途不明而出現人才外流，以致高技術工人大量流失。第三，部分行業及專業對人才輸入處處設限，無助解決問題。第四，香港飽受來自中國內地的移民潮衝擊，其中以低技術者居多。自 1978 年起的三十五年間，抵港的內地移民為數已近 160 萬。在上述因素的相互作用下，技術水平不同成為收入差距擴大的成因，以致香港難以獲得有力帶動經濟增長所需人才。不過，隨着內地與香港兩地人才跨境婚姻漸趨普遍，一直困擾香港的人才荒才得以略為紓解。

撥亂反正　社福過度

相反，新加坡卻嘗試以輸入外勞及吸引外來移民的措施，減輕人口老化造成就業人口縮減的壓力。在 2004－2014 年期間，新加坡的就業人口增長將在

33 個發達國家中稱冠。不過，外來移民帶動經濟增長之餘，也會為當地房屋資源帶來壓力，對技術水平較低的居民及年輕人構成威脅。

面對社會壓力日增的形勢，新加坡人民行動黨在 2011 年大選中遭遇重大挫折，新加坡政府必須為重訂國家發展策略急謀對策。2013 年 8 月，總理李顯龍宣佈該國發展策略的重大轉變，並稱之為該國發展史上的「轉捩點」。其中推出的醫療、教育、房屋等重要新政策如下：

首先，新加坡政府將加大力度，透過房屋新政，務使國民能充分享有國家經濟發展的成果。其中措施包括資助月入一千新加坡元以上的家庭以低於市價置業。由於國民置業率已達九成，改善置業資助措施的困難自然遠較香港為小。

其次，政府將增強社會醫療保障，以提高保費方式提供全民醫保福利，並為無力負擔高昂保費者提供資助。

第三，新加坡政府將為促進社會流動性而大開方便之門，讓弱勢社群子弟分享通過教育出人頭地的機會。除為每名年齡介乎 7 歲與 16 歲之間的學子提供較高教育儲蓄資助額以外，亦將增設兩萬個學前教育學額，藉以促進該國學前教育發展。

香港部分論者指新加坡上述各項改革壯舉，對在房屋政策上猶疑不決的香港政府，實無異於一記耳光。不過，也有論者認為新加坡的社會福利式新政，對奉行自由市場經濟並講求自立自強的香港並不合適。

李顯龍深明有關改革不無風險，並指出國際上早有國家即使用心良苦，推行類似福利政策，最終亦難免慘淡收場。例如芬蘭雖有完善就業保障及教育制度，該國年輕人失業率仍高達 20%。美國醫療開支之高雖為全球之冠，但醫保成效猶遜於不少發達國家。

李顯龍又堅稱新加坡政府會照顧低收入者福祉，但卻不會削弱其自立能力，並告誡須防為求支付眼前消費開支，而不惜後代為此背負沉重債務；言外之意，即要求新加坡國民甘願接受政府加稅，為擴充社會安全網付出代價。在總理本人立場而言，此舉所涉風險早在預計之中，新加坡政府自當小心行事，對其中陷阱提高警惕。作為民選政府，對此亦別無選擇。

至於香港，又會否被迫走上社會福利主義之路？事實上，香港面對的社會、政治壓力有增無已。2017 年，沒有普選行政長官，立法會很可能繼續四分五裂，亂局不變。鑑於香港人口老化程度尤甚於新加坡，走社會福利路線的代價只會更為沉重。

人口老化　開支深潭

此外，香港奉行低稅率政策，大部分合資格選民並非納稅人。香港選民中非納稅人比例，在本世紀內勢將持續增加，因為據聯合國預測，受供養長者比率將於 2065 年達 0.8 而臻於頂點；及至 2100 年，亦即聯合國預測範圍內末年，仍將接近 0.8 水平。假使本地人口政策繼續維持不變，香港本世紀後期的施政方針，勢將受七八十歲的長者選民所左右。

新加坡向有公積金之設，投資回報低而又規定在職者將入息中一大部分（現為 36%）撥作供款，並設普遍消費稅，市民為獲取社會安全網增強保障而付出較高代價。至於香港，至今既仍未有全民公積金及消費稅之設，短期內倒也難望為求加強社會保障而推行同類措施。要在香港強行引進有關措施，只會引起社會各界群起反對。

香港所面對的人口問題，一言以蔽之，實為「戰後新生代」逐漸老化的結果。這一代人也是人口年齡金字塔中的異數，在其他發達國家並不存在。究其原因，在於戰後大量移民湧進香港，以致 1945 年僅得 60 萬的本地人口，在 1951 年激增至 230 萬。這批第一代香港移民生育率極高；其下一代（亦即「戰後新生代」）的生育率則遠較上一代為低。在兩種因素相加的影響下，香港人口年齡金字塔遂突顯出一時暴脹的跡象。

如今「戰後新生代」將屆退休年齡。這一代人特別長壽，對本地醫療資源及退休開支的壓力日形沉重。政治上，這一輩今後亦將長期主導輿情，民主選舉更會進一步鞏固其社會影響力。

不過，這批高齡選民在行使其投票權時，未必人人深明大義，以審慎理財為原則。這輩人自會要求政府增加公共開支，卻已無入息為政府稅收帶來進賬。在精於弄權的民粹政客鼓動下，高齡選民自會投票贊成增加公共開支，漠視勞動孤力弱，而又技術水平參差的工作人口何以負擔開支日增的壓力。可惜高舉「耆英萬歲」的旗幟，只會像西方發達國家及日本般，長期依賴赤字開支與持續累積公共債務，落得慘淡收場。香港耆英高度密集，其心意也就更加明顯。

雖云赤字開支有違《基本法》量入為出的規定，但政客若無法以加稅方式支付公共開支，勢將草率通過種種相關法規，迫令私營企業資助有關開支，從而繞過憲法限制。事實上，稅務式收入轉移，可以立法式收入轉移取而代之，例如政府可透過立法方式規定僱主資助醫療及房屋開支。以法規方式介入，所收效果尤較稅務手段負面，因為營商成本負擔因而大增。

至於最低工資立法，則為另一種立法式收入轉移，因為當局不再以徵稅方式，而改以規定僱主直接支薪方式補貼低薪工人。雖然最低工資不會直接將收

入轉移給非工作人口，但若供養非工作人口的低薪工人為數眾多，則會間接將收入轉移給非工作長者人口。一旦政府屢屢以立法方式將其不願或無法以公帑支付的開支，改由收入轉移方式支付，則勢將有損香港的國際競爭力。行政與立法機關更會在立法過程中寸土必爭，而陷於難以化解的僵局。

香港四分五裂的政治生態，只會滋生繁雜政令。香港政府若在房屋、醫療、教育增加開支方面承受壓力大於新加坡，而《基本法》又明文禁止赤字開支，則以法規轉移收入的方式，就勢成政治上唯一可行方案，可惜如此形勢只會對香港經濟更添沉重打擊。

香港有何善法既可以承擔需求日增的公共開支，而又有助本地經濟增長，使新增開支在經濟及政治上同樣可行？本書將就這問題作出分析。

02 逼在眉睫的人口問題

香港面臨的最大考驗，答案並非 2017 年特首直選、堆填區飽和或香港電視不獲發牌，而在於，若未能迅速採取有效的解決方案，香港在本世紀餘下日子定會受到人口問題的威脅，並逐漸喪失國際都會中心的地位。

港人未能充分理解人口問題的嚴重性，就好比「溫水煮蛙」——由於水尚微溫，水中蛙未察大限將至，及至醒覺已經太遲。

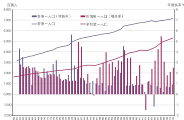
本文將從數量角度探討人口問題，下一篇則以質量為重點，然後逐一衡量各種可行方案的具體成效。為加深讀者對人口困境的認識，以下先把香港現況與新加坡作一比較。

從人口數字及地理位置而言，兩地規模相若，經濟發展水平亦大同小異。2012 年，香港與新加坡人口分別為 720 萬與 530 萬；人均 GDP 分別為 36,798 美元與 52,051 美元；面積分別為 1,104 與 716 平方公里。

人口飽和　人力消長

近六十年來，兩地人口增長路向各有不同。上世紀五十至七十年代期間，香港與新加坡每年人口增長率分別為 3.2% 與 2.9%，香港增幅略高【圖 2.1】；但自 1980 年代至今，香港每年人口增長率僅為 1.1%，遠較新加坡 2.5% 的增幅為低。

圖 2.1　香港與新加坡的人口增長趨勢（1960－2012）

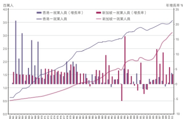


資料來源：Penn World Tables Version 8.0.

兩地人口增長趨勢不同，導致就業人口的變化。上世紀六十至七十年代，香港就業人口增長率一直高於新加坡，期間兩地就業人口每年增長率分別為 6.6% 和 3.9%；從 1980－1990 年代開始，形勢則告逆轉，新加坡每年增長率為 3.2%，香港反而瞠乎其後，僅得 1.9%【圖 2.2】。踏入本世紀以來，新加坡就業人口每年增幅高達 4.0%，香港則僅為 0.8%。

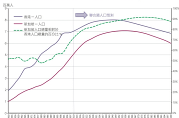
時至今日，不少發達國家因「戰後新生代」逐漸老化而面對工作人口日減的威脅。發達國家中，新加坡尤其着力透過入境政策推動人口持續增長，並減輕勞動市場所受壓力；香港在入境政策上卻一直處於被動，以家庭團聚與跨境婚姻為本地增添人口。2012 年，新加坡人口 530 萬，勞動人口高佔 340 萬；香港人口 720 萬，但勞動人口僅為 380 萬。

圖 2.2　香港與新加坡就業人口對比（百萬人）（1960－2011）



資料來源：Penn World Tables Version 8.0.

圖 2.3　香港與新加坡實際人口與預計人口趨勢（1950－2100）



資料來源：聯合國人口預測。

【圖 2.3】顯示聯合國對 2010－2100 年新、港兩地人口的預測。香港人口預計踏入 2030 年代將達 800 萬左右而見頂，新加坡人口則料於 2050 年代超過 700 萬而見頂。據此預測，香港人口將早於新加坡近二十年達到飽和。

老化根深　惡化難免

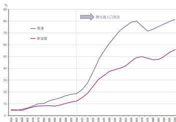
值得注意的是，截至上世紀九十年代為止，新加坡人口僅為香港人口 50% 左右，但現已升至 75%，更料將於 2050 年代達到 90%。透過入境政策上的積極部署，新加坡人口已逐漸趕上香港。

至於人口組成，香港未來人口中的長者比例顯然將較新加坡為高【圖 2.4】。預計兩地長者（65 歲或以上）佔工作人口（20 歲－64 歲）的百分比均會增長迅速；香港工作人口中的長者比例將於 2050 年代以後達到 80% 左右而見頂，新加坡長者比例則將僅為 50% 左右，遠較香港為低。

香港人口老化問題遠較新加坡嚴重的原因有二。首先，新加坡的積極入境政策向來自中國大陸的移民招手。香港雖然一直理所當然是內地移民的目的地，但一直未有使用類似的入境政策，而僅以家庭團聚兼象徵式的優才計劃吸納內地移民。

其次，香港人口結構的變化令供養長者的重擔只由一小部分人背負分擔。歸根究柢，香港人口老化問題直接源於歷來湧港的移民潮，包括 1945－1951 年的第一波移民潮，期間香港人口由 60 萬飆升至 210 萬；以及 1978－1980 年的第二波移民潮，在短短十八個月內湧進 30 萬外來移民。兩次移民潮均對香港人口年齡結構造成重大衝擊，由此產生深遠影響。【表 2.1】所示數據說明在 1950－2099 年期間每隔十年香港人口按年齡組別的百分比變化。

圖 2.4 香港與新加坡長者相對於工作人口的百分比（%）（1950－2100）



資料來源：聯合國人口預測。

兩波移民潮又以第一波影響最深，因其不但人數眾多，生育率亦高，以致其下一代（「戰後新生代」）為數亦非同小可，足以帶動香港隨後在上世紀六七十年代的工業化及經濟蓬勃發展。

生育下滑　後浪不繼

【表 2.1】顯示 1950－1959 年間，0－9 歲香港居民人數增幅高達 106.6%。由於以每 10 歲為一組，第一代戰後外來移民及隨後世代的人口效應，以對角形式下移向表中右下方，而左起第一列對角方格以黃色標示。

表 2.1 香港人口按年齡組別每隔十年百分比變化 (%)

年齡組別	1950－59	1960－69	1970－79	1980－89	1990－99	2000－09	2010－19	2020－29	2030－39	2040－49	2050－59	2060－69	2070－79	2080－89	2090－99
0－9	106.6	5.4	-13.4	-1.8	-9.8	-31.7	38.2	-7.3	-11.5	9.8	5.9	-6.8	-1.3	1.5	-6.9
10－19	36.3	85.2	13.0	-18.5	5.0	-13.8	-32.4	36.3	-7.2	-11.1	8.6	5.0	-7.2	-2.1	0.8
20－29	-0.4	22.1	105.7	-0.4	-13.4	3.0	-11.1	-28.8	30.6	-6.2	-11.6	4.6	1.7	-9.7	-4.9
30－39	43.1	-4.1	25.7	88.3	17.8	-14.5	-4.8	-10.2	-26.3	27.0	-6.9	-12.7	2.1	-0.5	-11.5
40－49	84.3	27.9	10.7	21.1	94.7	2.9	-7.9	-4.5	-9.8	-25.2	25.0	-7.4	-13.3	0.9	-1.6
50－59	105.9	57.2	43.7	11.3	31.5	62.1	11.9	-7.5	-4.2	-9.5	-24.8	24.2	-7.7	-13.3	0.7
60－69	134.1	70.9	74.4	38.8	21.1	18.2	75.4	12.8	-6.7	-3.8	-9.2	-24.5	24.1	-7.5	-13.1
70－79	52.0	78.9	89.7	82.2	50.6	22.6	23.7	78.8	14.8	-5.1	-3.0	-8.6	-23.8	25.0	-7.0
80+	33.3	12.5	277.8	129.4	76.9	71.0	55.1	39.3	78.4	36.6	10.2	4.4	-0.8	-11.6	7.3
Total	55.6	28.7	27.7	14.6	17.9	3.1	7.1	4.5	1.5	0.0	-1.6	-3.1	-3.5	-3.3	-3.4

資料來源：聯合國人口預測。

從第一列黃色方格往下移，就會發現 1960－1969 年期間，10－19 歲年齡組別的人口增長率為 85.2%；1970－1979 年期間，20－29 歲年齡組別的人口增長率更高達 105.7%。這個戰後第二世代，在香港以出口帶動的工業化階段為勞動市場注入大量生力軍。

再往下移的對角黃色方格，顯示 1980－1989 年期間，30－39 歲年齡組別的人口增長率為 88.3%；40－49 歲年齡組別的人口，則在 1990－1999 年期間增長 94.7%。由此產生的第二世代勞動生力軍，不但隨之成為珠江三角洲工業化的動力泉源，亦帶動香港發展成國際金融及生產者服務業中心。

及至 2010－2019 年期間，戰後第二世代不但屆退休年齡，更在隨後數十年間加入長者行列。但由於這一世代生育率低，其下一代人數勢將銳減。【表 2.1】顯示 1970－1979 年期間 0－9 歲此一年齡組別的戰後第三世代人口增長率跌至－13.4%。

戰後第三世代投身就業市場之際，正是香港經濟因中國對外開放而蓬勃發展。期間由於經濟好景而勞工短缺，香港工資隨之大幅攀升。但在亞洲金融風暴肆虐下，經濟隨之衰退，本地就業前景轉趨不明朗，更有部分人因樓價大跌而飽受負資產困擾，以致信心受挫，不願再承擔風險。

戰後第四世代於 2000－2009 年期間出生，由於生育率持續下降，這一代的人口為數更少，其中成長於破碎家庭的比率日見增加，來自低收入家庭者亦為數甚眾。【表 2.1】中最值得注意的是，每一世代對相隔二十至三十年的世代人口數字所產生的深遠影響。

戰後第一世代對第二世代人口的影響，可見於【表 2.1】第一列黃色對角方格，其對第三世代的影響則反映於第一列綠色對角方格。表中預測推算至 2100

年，顯示 1945－1951 年期間湧港人口的影響極其深遠，對後來的人口趨勢影響持續近一個半世紀。

後來，1978－1980 年間湧港的移民潮規模則小得多，而且影響歷時較短。【表 2.1】中另兩列往下傾斜的黃色對角方格，顯示移民的第二代影響及至 2010－2019 年，第三代則及至 2040－2049 年，但對促進人口增長的作用，已顯得微乎其微。

【表 2.1】清楚顯示，除卻長者組別之外，各年齡組別的人口均將於下一世紀全面下跌。香港人口老化趨勢難免衍生連串問題，其中包括醫療服務、年老退休後收入及支援服務、住戶人數日減及房屋需求、就業，以及經濟持續增長等，涉及經濟、社會層面，既互為影響，間或互相矛盾；亦包含政治性質，關乎本地政制今後的發展路向。在本書我會逐一探討有關議題，下文先以就業問題為討論焦點。

人力萎縮　優勢不保

【表 2.2】就香港與新加坡按年齡及性別計算的勞動參與率作一對比，可見除少數範疇之外，新加坡的勞動參與率都較香港為高。例外範疇限於年齡介乎 15－24 歲的男女，而新加坡勞動參與率所以在有關範疇遜於香港，大概因為年齡相若的新加坡男女多仍在求學階段，因而未有納入勞動人口。新加坡年齡介乎 25－54 歲的男性勞動參與率為 95.7%，香港則為 91%；新加坡與香港同齡女性的勞動參與率則分別為 75.9% 與 69.6%。

表 2.2 香港與新加坡勞動參與率 (%) 對比 (2011)

年齡	合計 (%)		男 (%)		女 (%)	
	香港	新加坡	香港	新加坡	香港	新加坡
15－19	15.5	12.3	15.8	14.6	15.2	9.8
20－24	64.6	62.8	64.5	63.2	64.6	62.5
25－34	85.7	88.9	92.1	94.8	79.9	83.7
35－44	79.8	86.1	92.1	97.4	69.7	75.8
45－54	75.0	81.1	89.2	94.8	61.8	68.9
55－64	49.2	63.3	64.9	79.3	33.4	47.6
65+	7.0	19.9	11.5	30.2	3.0	11.6
總計	57.9	66.1	67.0	75.6	49.6	57.0

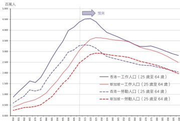
註：香港數字不包括外籍傭工；新加坡數字只包括當地居民。
資料來源：香港政府統計處：《香港人口普查》，2011；新加坡統計處：《2013 人口統計》。

新加坡與香港整體勞動參與率分別為 66.1% 和 57.9%，相差 8.8%。雖然箇中原因值得探討，卻一直未見有人深究；實際原因不外乎供與求兩個可能性。需求方面，可解說為由於香港就業機會較少，香港人會寧願選擇不工作；至於供應方面，由於香港社會福利較新加坡優厚，寧願申領綜援而不接受低薪工作的香港人為數日增。不過，單以需求原因解釋實在說不過去，因為香港勞動市場自由運作，工資自然會因應環境調節，而市場供求亦會隨之恢復平衡。

我認為香港勞動參與率所以較低，應與福利優厚以致影響勞動力供應有關。香港大學一位同事曾告知據其最近所作統計，香港政府提供的各種社會福利計劃數達 221 項。我亦於本書第 8 及 36 章探討社會福利對勞動參與行為的影響。

假設未來勞動參與率與 2011 年的數字相若，聯合國人口預測可用以預測適齡工作人口及勞動力趨勢【圖 2.5】。香港勞動力現已飽和，而新加坡則仍持續增長；及至 2030 年，新加坡勞動力應超越香港。香港勞動力將持續下降，預料到了本世紀末更將回復到 1980 年代水平，屆時香港將優勢盡失，淪為世上數十以至數百國際城市其中之一，變得黯然無光。即使仍不失為旅遊勝地，恐怕亦只會像威尼斯一般，只餘舊事遺跡可供憑弔。

圖 2.5　香港與新加坡實際與預計適齡工作人口及勞動力趨勢（百萬人）（1950－2100）



資料來源：聯合國人口預測及筆者預計數字。

人口政策督導委員會於 2013 年 10 月 24 日發表題為《集思港益》的政府「人口政策諮詢文件」，雖然對迫切的人口問題有所回應，取態卻未免過於保守，以致一池溫水中慢煮之蛙，仍在池中樂得逍遙，大難臨頭仍渾然不覺。

03 人口變質的世紀挑戰

我曾提及，若本世紀內香港勞動力萎縮之勢不止，經濟就會危在旦夕。事實上，人口急劇老化與勞動參與率持續下降，不過是本地勞動力在量變方面的挑戰；香港所面臨的更大威脅，乃在於人口變質。假使變質的趨勢未能及時逆轉，則香港長久以來所享的國際大都會地位勢將不保。

二十年以前，香港年滿 25 歲人口的平均就學年期一向高於新加坡（【表 3.1】）。1991 年，香港居民平均就學年期為 7.5 年，較新加坡平均 6.6 年為高；但這優勢逐漸褪變，2001 年變得平起平坐，二十年後，即 2011 年新加坡已升至 10.1 年的水平，香港反居其後，平均僅為 9.7 年。即使將兩地人口的平均就學年期以性別區分計算，新加坡仍是後來居上。在教育方面，新加坡已成功超越香港。

人力資本 此消彼長

這個發展無論對香港抑港人均有經濟的影響。教育的經濟價值視乎就學機會的罕有程度而定。香港人受高等教育的比例不及新加坡，所以本地的人力資本投資回報照理應該較高；而「Penn 人力資本指數」（Penn Human Capital Index 簡稱 Penn HCI）顯示的數據也確實如此。Penn HCI 是平均就學年期與教育回報率相乘的積數。

表 3.1 香港與新加坡平均就學年期及 Penn 人力資源指數（Penn Human Capital Index）對比（年滿 25 歲人口）

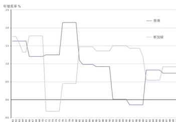
	受教育年期						Penn 人力資源指數	
	合計		男性		女性			
	香港	新加坡	香港	新加坡	香港	新加坡	香港	新加坡
1976	5.6		7.0		4.2		1.9	1.7
1981	6.2	4.7	7.3	5.6	5.0	3.7	2.1	1.8
1986	6.9		7.8		5.9		2.2	1.9
1991	7.5	6.6	8.3	7.3	6.7	5.9	2.3	1.9
1996	8.2		8.9		7.5		2.6	2.0
2001	8.6	8.6	9.2	9.2	8.0	8.1	2.7	2.1
2006	9.2		9.8		8.7		2.8	2.3
2011	9.7	10.1	10.2	10.6	9.2	9.7	2.8	2.4

註：新加坡受教育年期的數據為 1980、1990、2000 及 2010 年。
資料來源：香港政府統計處：各年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫；新加坡統計處：《2013 人口統計》。

新港兩地的 Penn HCI 值估計見【表 3.1】右側兩欄，數據顯示香港不同年份的 Penn HCI 均較新加坡為高。由於香港人平均就學年期近年有所減少，就學機會亦相對罕有，可以推斷香港人的教育回報率應較高。

Penn HCI 可用於衡量就學年期對 GDP 的貢獻。【圖 3.1】顯示新港兩地在 1961－2011 年期間 Penn HCI 每年增幅。上世紀七十年代，香港 Penn HCI 每年增幅一直高出新加坡近 1.5%，此形勢自 1980 年代開始逆轉，新加坡 Penn HCI 每年增幅超出香港約 0.5%；至 1990 年代，新加坡進一步超前比香港多 1.5%，新加坡的人力資本儲備終於超越香港。

圖 3.1 香港和新加坡 Penn 人力資源指數（Penn Human Capital Index）年增長率（%）（1961－2011）



資料來源：Penn World Table, version 8.0.

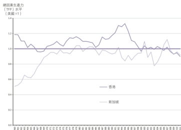
現代經濟增長理論認為人力資本投資於經濟不斷增長以至歷久不衰具中心作用（見《香港深層次矛盾》）。透過個人努力及投資可累積人力資本，資本總額更是無可限量，投資回報也會隨經濟生產規模擴充而不斷增長。因此，即使經濟日益富裕，仍有不斷增長餘地。

人力資本不但可提升個人生產力和入息，也能進一步普遍提高整體人力資本及生產力。換言之，人力資本技能可產生外溢效應，惠及整體經濟，但由於其促進生產力的外溢效應並未充份反映在個人收入中，因而是「正面界外效應」（positive externality）。

以現代經濟增長理論分析，新加坡透過增加人口、勞動力、人均人力資本

儲備，以產生正面界外效應，加強生產力，維持經濟增長。根據 Penn World Table 所得新港兩地的總因素生產力（【圖 3.2】）估計數字，香港領先新加坡的優勢只可望維持至過去的廿世紀末。

圖 3.2 香港和新加坡的總因素生產力水平（TFP）（1960－2011）



資料來源：Penn World Table, version 8.0.

1970－1989 年期間，香港的總因素生產力較新加坡高出約 13%；上世紀九十年代，隨着製造業擴展北移，香港逐漸轉型為金融及生產性服務（Producer Services）中心，生產力迅速增長，領先新加坡的差距擴大至 24%。新加坡雖然受惠於中國對外開放的程度較低，但從 1980 年代開始已積極吸納國內高技術人才，發展至 1990 年代中期香港生產力下跌，新加坡生產力反而力保不失，且其

總因素生產力與香港的差距更收窄至 5%，成為戰後以來兩地生產力的最低差幅。從圖 3.2 可見，至 2011 年，新加坡不只把距離拉近，且已超越香港。

得不償失 才荒依舊

新加坡所以能在人均人力資本儲備上追上香港，原因有幾方面。首先，香港在 1980－1998 年間備受高技術人才外流打擊（【表 3.2】）。1980－1986 年間，港人外流每年平均在 22,000 名以上，1997 年主權回歸中國之前的十年內，更達每年平均 50,550 名的高峰。此後，每年外流人數平均約減低至 10,088 名。

表 3.2 香港人移民海外的數目（1980－2014）

	1980－1986	1987－1997	1998－2014
每年平均移民數目	22,000	50,550	10,088
總移民人數	176,000	505,500	171,500

資料來源：《信報月刊》（2013 年 11 月號）。

自 1980 年以來，估計港人移居海外人數約為 853,000 名；在 1987－1997 年期間，約有 505,500 人移居海外，即每年平均約 24,371 人，且多屬高技術人才，這些人移民的決定很大可能與 97 回歸前途未明有關，且亦似屬意料中事。上世紀八十年代與九十年代期間，香港大專教育學額有所擴充以填補人才外流，但仍不足以彌補。

其次，中國對外開放，大量內地移民驟然湧進香港。首批內地移民在 1978－1980 年間的 18 個月內抵港，促使港府推出單程證計劃。遁此途徑來港

的內地移民配額現定為每日 150 名，而以家庭團聚者居多。自 1978 年以來，來港內地移民總數近 160 萬名，每年平均約 45,000 名。直至近年，內地移民的教育程度、技術水平一直偏低。截至 2014 年底，「一般就業政策」、「輸入內地人才計劃」及「優秀人才入境計劃」來港長期就業的人才，約有 86,097 人，約佔總勞動人口 2.4%。

第三，香港在中學、大專教育方面的投資均告放緩。究竟 1981－2011 年期間，香港大專教育學額有何變化？【表 3.3】列出 15 歲及以上人口學歷每年平均增長百分比，可見無論大專抑學位程度人口在 1981－1996 年期間都急劇增加；持有學位者在 1981－1986 年、1986－1991 年、1991－1996 年三段時期內，每年淨增幅分別為 5.4%、6.3%、12.5%。此一現象在某程度上反映兩家前理工學院、幾所教育學院，以及其他大專學院相繼升格為學位頒授機構的發展；影響所及，1991－1996 年間，大專學院的非學位畢業生人數隨之減少。

表 3.3 年滿 15 歲人口教育程度年淨增長率（1961－2011）

<table>
<tr><th>教育程度</th><th>1961－1971</th><th>1971－1976</th><th>1976－1981</th><th>1981－1986</th><th>1986－1991</th><th>1991－1996</th><th>1996－2001</th><th>2001－2006</th><th>2006－2011</th></tr>
<tr><td>高中與預科</td><td rowspan="2">5.1</td><td rowspan="2">0.4</td><td>5.2</td><td>4.0</td><td>0.3</td><td>1.3</td><td>1.2</td><td>−1.9</td><td>2.8</td></tr>
<tr><td>大專非學位課程</td><td>21.6</td><td>4.2</td><td>13.6</td><td>−2.3</td><td>−4.9</td><td>15.2</td><td>4.3</td></tr>
<tr><td>學位課程</td><td>0.9</td><td>4.6</td><td>0.8</td><td>5.4</td><td>6.2</td><td>12.5</td><td>4.1</td><td>4.1</td><td>3.1</td></tr>
</table>

資料來源：香港政府統計處：1961－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

正如【表 3.2】所示，1996 年以後，學位課程畢業生的年淨增長率遠較之前十五年的數字為低。在 1996－2001 年、2001－2006 年、2006－2011 年三段

時期內分別為 4.1%、4.1%、3.1%；而大專非學位課程畢業生的淨年增長率在同時段的年均增長率則分別為 4.9%、15.2%、4.3%。至於大專非學位課程畢業生的增長累積效果，則與 1981－1996 年期間相同；若自資副學士學位未有於此期間推出，其累積效果相信更會遠差於此。

量變質變　挑戰關鍵

總而言之，以上數據反映 1996－2011 年期間香港在大專教育方面的投資較 1981－1996 年期間為低。在亞洲金融風暴導致經濟增長放緩之際縮減投資尚算無可厚非，但 2003 年以後投資仍未見改善，則未免說不過去。本地學位及非學位課程畢業生人數的年淨增長率，現已降至近三十年來的空前低位。

兩家前理工學院、幾所教育學院，以及其他大專學院在大學教育資助委員會大幅資助下逐步升格為大學，實在是開錯了步；由於當時不適當地採用劃一的資助準則去資助有關學院完成升格，不必要地造成過分高昂成本，致令政府引以為戒，不願再以高昂代價進一步資助學位課程發展。學位課程投資停滯不前，高技術人才不足，難以應付科技發展所需，教育回報率上升，既無助改善收入不均，更大大削弱本土經濟的生產力。

面對人口問題日趨惡化，本地民眾及政府倒非渾然不覺，但卻視香港人口數量及質量增長放緩僅為人口老化的結果，是一項資助長者生活的社會問題，因而忽略所產生的種種經濟惡果，例如貧富懸殊日益加劇、政見日趨分岐，以致香港人向所珍惜的自由社會備受威脅。

當前香港在人口範疇所面對的異常處境，可直接歸因於 1945－1951 年間

的移民湧港潮。由於教育投資在各方面都嚴重不足，人口問題更日形嚴峻。除非政府能及時實施入境政策，大舉吸納高學歷、高技術人才移入本地，否則人口問題造成的經濟惡果，勢將禍延本世紀。

人口政策督導委員會 2013 年 10 月 24 日發表題為《集思港益》的政府人口政策諮詢文件所提出的對策並不足以應付香港的人口問題。下章會探討此一課題。

參考文獻

王于漸：《香港深層次矛盾》，中華書局（香港），2012。

04 從教育與人口着手加強人力資本

政府於 2013 年 10 月 24 日發表《集思港益》人口政策諮詢文件，展開人口政策公眾參與活動，本文就此作出回應。香港要迎接今後三十年內所將面對的人口挑戰，已是急不容緩，必須實施有效政策以提升人力資本。

隨着人口持續老化，香港作為國際都會的地位亦備受嚴峻威脅。尤其令人憂慮的是未能增加具高等教育程度的勞動人口。人口老化當然並非香港獨有現象，但本地的人口老化問題卻特別嚴重。

香港人口老化問題所以倍顯突出，乃源自 1945－1951 年間抵港的移民潮，在短短數年內湧進如此大量移民，實屬史無前例的罕見現象。香港隨後得以發展成世界經濟中心兼國際大都會，無疑是外來移民努力的成果。

人力潮退　後勁不繼

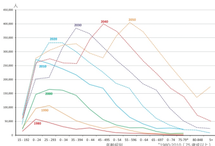
但隨着這個世代逐漸老化，香港正陷於困境。相較之下，新加坡由於從未經歷移民潮湧入的衝擊，人口問題遠不及香港嚴重，但該國政府已未雨綢繆，對有關問題的重視程度看來遠較香港為高，並為未來發展採納較具遠見的教育及入境政策。

香港所面臨的人口困境，可通過圖表說明。【圖 4.1】中顯示，1980－2050 年期間香港具大專教育程度人口年齡分佈；2010 年後的預測數字乃假設大專教

育及入境政策現狀維持不變。從圖中可見 1980 年代－2020 年代期間，具大專教育程度的人數在 20 歲的年齡界線見頂。換言之，本地大專教育雖然一直擴展，但發展已漸趨停滯。

【圖 4.1】所顯示趨勢中最堪憂慮的是，未滿 35 歲而具大專教育程度的總人數將從 2020 年起持續下跌；這年以後具大專教育程度的人數高峰，將逐漸移向較高年齡界線，這是另一令人憂慮的發展趨勢。預計是項人數頂峰在 2030 年約為 40 歲，2040 年為 50 歲左右，至 2050 年則大概是 60 歲。工作人口中教育程度最高一群，年紀有逐漸增高之勢。

圖 4.1　高等教育人口年齡分佈（實際與預測數字）（1980－2050）



資料來源：聯合國人口預測及筆者估算。

鑑於無論通過擴展高等教育學額抑或吸納外來高學歷人才，香港亦無法顯著增加本地大專教育的畢業生人數，預期高學歷人才將逐漸老化。這既會有損本地經濟增長前景，在社會、政治層面也對弱勢社群不利。

《集思港益》諮詢文件中臚列出各種可行政策措施，從質與量兩方面應付香港所面對的人口短缺問題，本文將辨識其中建議的可行性。對於人口問題，需制定長遠而可持續以達標的人口政策，現下當務之急，當局須作出迅速果敢決斷。

勞動潛能　女勝於男

諮詢文件建議可循五個方向應對有關挑戰，第一項是「釋放現有人口的潛力，消除妨礙市民加入勞動市場的障礙，從而增加勞動人口參與率」，主要對象包括家庭主婦、退休者、殘疾者。而移民、少數族裔可通過投入勞動市場融入本地社會。

制定這項目標是可認同的，問題是如何實現，而成本效益為何。協助家庭主婦投入勞動市場並非新趣；1976 年、1981 年、1986 年，本地勞動市場外發工比例分別為 3.6%、2.2%、1.8%，其中絕大部分是必須留在家中照顧子女的家庭主婦。當年僱主非常精明家庭主婦無需到工廠上班，而可在家中工作。由此可見，即使遠在互聯網盛行之前，香港的自由市場經濟在處理員工留家工作的安排上，實在是異常靈活。

生育成本　亟待補貼

婦女佔本地勞動人口比例在 1971 年僅得 33%（【表 4.1】），現已增至 44.6%。男性勞動人口在 1996 年 192 萬見頂之後，一直未見增長，但同期的女性勞動人數卻由 114 萬增至 155 萬。要求家庭主婦參與勞動市場的最大難處，在於母子共聚的時間難以割捨。各國亦有研究實證，個人賺錢能力與母親教育水平高度相關，與父親教育水平反而關係不大。因此，令更多女性就業其實可能削弱低收入家庭子女在社會的向上流動力。

表 4.1　男性與女性勞動人口（1961－2011）

	男性勞動人口（1000 人）	男性勞動人口年增長率（%）	女性勞動人口（1000 人）	女性勞動人口年增長率（%）	女性勞動人口的份額
1961	853	－	335	－	0.282
1971	1,084	2.4	535	4.8	0.330
1976	1,265	3.1	657	4.2	0.342
1981	1,618	5.0	885	6.1	0.354
1986	1,716	1.2	1,012	2.7	0.371
1991	1,741	0.3	1,015	0.05	0.368
1996	1,922	2.0	1,142	2.4	0.373
2001	1,947	0.3	1,310	2.8	0.402
2006	1,929	−0.2	1,456	2.1	0.430
2011	1,925	0.0	1,548	1.2	0.446

註：不包括外籍家傭。

資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》。主要報告（第一冊）。

諮詢文件中的另一建議為「讓社會的討論聚焦於在香港環境下可消除生兒育女方面的障礙的有效措施，以及政府和社會在照顧兒童方面可如何支援家庭，分擔責任。」

套用 1992 年諾貝爾經濟學獎得主貝加（Gary Becker）教授用語，兒童可說是「時間密集商品」（time-intensive commodities），以母親所花的時間而言尤甚。現代社會所以生育率持續下降，是由於女性教育程度日高、參與勞動機會日增所致，要扭轉此一趨勢殊非易事。香港女性參與勞動的人數即將超越男性，鼓勵女性生育即使不致徒勞無功，亦涉及沉重社會代價。

公屋私有　釋放勞力

全職工作婦女要兼顧養兒育女之責，若有家庭傭工應不成問題。至於無力負擔聘用家傭的全職婦女，政府及納稅人應否以資助日間託兒服務的方式予以協助？託兒所員工若非從別處「挖角」，又從何而來？聘請退休人士或另行招聘海外傭工專責其事是否可行？這安排是否能讓兒童得到全心全意的照顧？

在日趨老化的社會中，年輕夫婦往往有祖父母可以幫忙料理家務。在人口高度密集如香港的城市，要祖父母與孫兒共聚，理論上亦非難事。即使祖父母未必足以取代母親的角色，想必倒也勝過家庭傭工或志願機構幫工。

但對於分別居住於相隔路遠的公屋單位的家庭來說，由於公屋住戶申請調遷不易，難以安排入住鄰近單位以便照應；這亦可算是香港公屋規例又一煩人的例證。

我與陳明智教授合作的相關研究顯示，即使有同等的教育、收入、婚姻狀

況、年齡等因素，公屋住戶不論男女的勞動參與率往往較低，而失業率較高。公屋住戶既然未能因應勞動市場形勢而遷居至鄰近就業機會較佳地區，上述現象也就不足為奇。

我認為政府若將公屋私有化，可提升本地人口勞動參與率至少一兩個百分點，此功效不可謂不大，而我亦相信這是唯一真正具成本效益的政策措施。在本書較後一章，我估計種種收入補貼優厚的計劃有損民眾的工作意欲，但要廢除相關政策在政治上或社會上均不可行（見本書第 36 章）。

夕陽雖好　已近黃昏

諮詢文件中第三項建議措施為「透過建立友好長者環境，推廣積極樂頤年，並促進銀髮市場的發展，以善用長者群組的寶貴資源，為本港的經濟及社會發展創造新動力」。

由於老化人口勢將因年事過高而無法繼續貢獻職場，便於退休人士重投勞動市場的安排始終只能暫解燃眉，甚至或會適得其反地對年輕一代的晉升造成妨礙。畢竟人口老化趨勢無法逆轉，在本世紀內的影響將會持續不斷，小修小補的措施無濟於事。

諮詢文件中的其餘兩項建議為「改善教育及培訓，以及盡量減少技術錯配問題，以提升勞動人口質素……確保能夠培養優秀的人才以支持香港未來的發展」與「以更積極進取的政策及訂明目標吸納對象的方法，吸引更多海外及內地人才來港，累積人力資本」，二者均合乎長遠規劃原則。

人才回流 及時甘霖

教育及培訓方面，不論學校級別，宜一律以增加學生資助名額為起點；尤以扶助家境清貧的年幼學子為重點（見本書第 12 及 13 章），以免弱勢社群因未可全面發展潛能而落後於人。要讓經濟機會人人共享，最佳辦法莫如推行全數資助全日制幼兒園及幼稚園的學券制。

但事到如今，單靠教育已無法化解迫在眉睫的人口危機。當局應一方面維持有利家庭團聚的單程證安排，另一方面則制定新的入境措施，通過公開申請的方式，最低限度以每日 50 名配額吸納優秀大學畢業生；並特為專業及技術人才奇缺的支柱行業撥出其中部分配額。配額制的有關安排，應有助於政府當局及社會大眾放眼於未來發展，而非只顧目前。

此外，政府應制定政策吸引在海外工作的香港人回流，至少主動聯絡，以了解其志趣、需要，以及窒礙回流的因素。據經濟合作與發展組織（OECD）發表的官方報告顯示，2010/11 年在 OECD 成員國工作的香港人總數達 338,090 名，其中 291,776 名屬高技術人員。香港有不少在海外備受忽略的寶貴人力，實應加以發掘。

輸入外勞以填補本地人手不足已有先例，但遭本土工會極力反對。為保障熟練及半熟練工人的飯碗，只顧眼前利益，未免過於短視。不斷提升本地工人的技術水平，並且增加在工人身上的投資，才是香港長遠利益所在。長遠而言，熟練或半熟練工人供應短缺，也是經濟持續發展下難以避免的結果。

作為紓解人力供應短缺的政策措施，輸入外勞不但對香港整體社會有利，也會惠及本地工人。經濟發展陷於停頓，對任何人都並無好處。除非工會能着

眼於本地長遠利益，接受經濟事務並非零和遊戲的觀點，否則他們根本不能真正為本地勞工及整體社會謀求利益。無奈在本地物業財富及勞動生產力均日趨懸殊而社會步向兩極分化的形勢下，以大局為重的觀點已逐漸失去支持。

不論任何城市，隨着經濟發展，若缺乏外來移民前來定居以及臨時工接替日漸不受本地人歡迎的工種，不但窒礙繁榮，甚或影響存亡。上海在二戰前的經濟成就，亦拜來自各方的移民所賜。事實上，現代史上的著名上海商家，絕大部分並非土生土長的上海人，而是在上海白手興家的外來移民。若非因農民大舉移居城市而注入新力軍，中國也難以締造近三十年來的經濟奇跡。

二戰後抵港的外來移民，不但編寫了香港的成功故事，也令本地人的生活更富姿采。為免在本世紀末淪為中國的資本主義歷史博物館，香港必須摒棄日形顯著的排外心態。本地在人口問題所面對的挑戰，乃繫於能否勇於制定長遠發展政策，並付諸實行。至於香港如何克服排外心態，以及避免視一切經濟活動為零和遊戲，將另文再談。

05 政策與人力資本如何影響新加坡與香港的增長差距

新加坡與香港均為城市經濟體，向來都以經濟增長奇跡見稱於世。兩地經常成為互相比較的對象，除了關乎經濟差異方面，更涉及政府應有的經濟政策職能，引致政治、學術上爭論不休。以往的爭論通常圍繞新加坡由政府主導的經濟干預政策，究竟是否勝過香港自由市場主導的積極不干預政策；我會在文末略述頗富歷史趣味的昔日部分備受爭論的議題；但本文將集中討論人力資本投資如何影響兩地的經濟表現。

本文中兩地經濟表現對比所參照的數據，主要來自 Penn World Table（PWT）（Version 8），內容涵蓋 1960－2011 年的資料，是經濟學界用作國際對比研究的最可靠參考數據。

增長差距 於今為烈

新加坡、香港在生活水平的歷時變化，可按兩地的人均 GDP 增長比較，有關數字一律以開支作為估算基礎。【表 5.1】列出來自政府及 PWT 的兩組估計數字，在在顯示新加坡增長率高於香港；而兩組估計數字亦大致脗合。

表 5.1 香港與新加坡實質人均 GDP 增長率對比

	香港增長率		新加坡增長率		兩地增長率差距	
	RGDP[e] 政府數字	RGDP[e] PWT 數字	RGDP[e] 政府數字	RGDP[e] PWT 數字	RGDP[e] 政府數字	RGDP[e] PWT 數字
1960－1970	6.17	7.39	6.62	8.11	−0.45	−0.72
1970－1980	6.37	6.86	7.30	7.80	−0.93	−0.94
1980－1990	5.27	5.08	5.37	5.10	−0.09	−0.02
1990－2000	2.33	3.15	4.38	6.39	−2.05	−3.24
2000－2011	3.68	2.49	2.95	3.86	0.74	−1.37
1960－2011	4.70	4.86	5.26	6.19	−0.56	−1.33

註：RGDP[e] 即基於開支估計的人均實質 GDP，較適合用以比較各國的歷時生活水平。
資料來源：Penn World Table, version 8.0.

根據【表 5.1】所示 PWT 估計數字，1960－2011 年期間，香港平均增長率為 4.86%，新加坡為 5.26%；本港每年增長較新加坡慢 1.33%。反觀政府估計數字，兩地增長率差距則收窄為 0.56%。由此可見，近五十年來新加坡的生活水平進展一直超越香港，究竟原因何在？

我認為兩地平均增長率之間的差距，主要由於政府資助房屋的市值未能全面反映於香港 GDP 數字，因為不像新加坡建屋發展局（Housing Development Board）轄下公共房屋般可在公開市場自由買賣。此外，我也向來相信將香港公屋商品化，可為本地帶來的利益遠不止於 GDP 增長。這些看法我在 2013 年出版的《香港長遠房屋策略和港人港地》一書已詳細解釋，在此不贅。

這些數據顯示兩地之間的一個重大分別，就是有關對人力資本投資。根據 PWT 估計數字，1990－2011 年期間香港增長率進一步落後於新加坡。1990－2000 年，兩地實質人均 GDP 增長率的差幅為 3.24%，2000－2011 年間

為 1.37%；若根據政府估計數字，則兩地差幅較少，分別為 2.05% 與 0.74%。1990 年代初期，在中國對外開放、亞洲金融風暴爆發之後，高、低通脹期在香港反覆交替出現，或引致非貿易貨品、服務價格偏差；因此，PWT 數字相信較能反映實際情況。

人力資本 增長關鍵

我相信兩地對人力資本投資的差異提供具說服力的理由香港何以在 1990 年代之後增長率進一步落後於新加坡。【表 5.2】顯示，香港人口增長由 1960－1970 年間每年 2.56% 降至 2000－2011 年間的 0.44%，期間五十年的人口增幅為 1.63%，而新加坡的增幅則達 2.28% 且穩步上升。究竟兩地人口增幅為何有此差異，而對彼此的人力資本又有何影響？

表 5.2 香港與新加坡人口、就業人數及人力資本指數每年平均增幅對比

	香港增幅			新加坡增幅			兩地增幅差距		
	人口	就業人數	人力資本指標	人口	就業人數	人力資本指標	人口	就業人數	人力資本指標
1960－1970	2.56	9.16	1.42	2.34	2.93	1.66	0.22	6.23	－0.24
1970－1980	2.47	4.00	1.70	1.53	4.83	0.06	0.94	－0.84	1.64
1980－1990	1.38	2.14	0.96	2.25	3.51	1.41	－0.87	－1.38	－0.45
1990－2000	1.59	1.69	－0.07	2.65	2.88	1.44	－1.06	－1.18	－1.51
2000－2011	0.44	0.83	0.71	2.58	4.01	0.66	－2.14	－3.18	0.05
1960－2011	1.63	3.53	0.92	2.28	3.64	1.04	－0.64	－0.11	－0.12

註：人力資本指數根據 15 歲以上個人教育投資回報率及平均就學年期計算所得。
資料來源：Penn World Table, version 8.0.

1960－2011 年期間，香港與新加坡就業人數增幅分別為 3.53% 與 3.64%，相差無幾，但在不同時段的增幅卻有頗大出入。例如在 1945－1951 年期間，來自中國內地的新移民，為香港人口及人力資本注入新血。至於 1960－1970 年的十年間，香港戰後新生代（baby boomers）紛紛投入職場，加入出口主導勞力密集製造業的生產大軍，本地就業人數隨之激增 9.16%。

不過，由於缺乏因應人口變化的出入境政策，人口老化問題浮現，香港的就業人數增長後來持續放緩；每年增幅更於 2000－2011 年間降至平均只得 0.83%。1978 年起，來自中國內地的移民回復增長，香港人口增長放緩之勢略減，但人口質素並無改善。舉例來說，PWT 根據平均就學年期估計，香港 15 歲以上人口的人力資本指數（根據 15 歲以上個人教育投資回報率及就學年期計算所得），在 1990－2000 年期間實際上略為下降。

反觀新加坡則採取從海外網羅高技能人才的出入境政策，就業人數持續增長。2000－2011 年期間，該國的就業人數增長已遠高於人口增長。

雖然 1960－2011 年期間兩地人口中人力資本增長率相當接近（香港為 0.92%，新加坡為 1.04%），及至 1980 年代及 1990 年代，卻有充份證據顯示，新加坡的人力資本指標升速遠高於香港。究其原因，實由於新加坡政府能制定政策，吸引高技術移民，並擴充專上教育學額，以吸引高技術移民。新加坡在這兩方面的政策，無疑都遠較香港進取。

九七回歸前十年期間，由於前途未卜，部分香港人移民海外，香港因而出現相當程度的人才外流。雖然當年香港發展高等教育的部分原因正在於此，但要補充人才需要長時間。香港增加專上教育學額雖在 2000 年之後漸見收效，但隨着內地對外開放引致流入香港的低技術移民日增，本地人口的平均人力資本

水平已為之削弱。

產力發展 此消彼長

【表 5.3】列舉兩地「全要素生產力」(Total Factor Productivity；簡稱 TFP)的 PWT 估計數字；TFP 是衡量所有投入資源生產力的指標，其中包括資本及勞工。香港的 TFP 數字雖高於新加坡，但歷來差距已大為收窄。1960－2011 年，香港 TFP 平均較新加坡高 18.5%，但在 2000－2011 年期間，兩地差距僅為 4.4%；這與 1960－1970 年期間一度高達 47.7% 的差距相去甚遠，即使相較於 1990－2000 年期間 24.1% 之差，近年跌幅亦非同小可。

表 5.3 香港及新加坡「全要素生產力」(TFP) 與美國基準對比

	香港 TFP	新加坡 TFP	兩地 TFP 比率
1960－1970	1.053	0.686	1.535
1970－1980	1.095	0.972	1.127
1980－1990	1.100	0.976	1.128
1990－2000	1.159	0.934	1.241
2000－2011	0.980	0.939	1.044
1960－2011	1.075	0.898	1.197

註：TFP 數字以基於生產估值所得的實質人均 GDP 為依據，較適宜用以比較各國生產能力的歷時差異。

資料來源：Penn World Table, version 8.0.

香港的 TFP 持續增長，及至 2000－2011 年期間升勢達至顛峰才告逆轉。新加坡的 TFP 則自 1970 年以來一直維持穩定向上。兩地 TFP 增長情況如此截

然不同的原因為何？

較明顯的因素，自然是香港的就業人數及人力資本增長速度不如新加坡。正如【表 5.2】中數據所示，香港不論人口、就業人數，或平均就學年數等各方面的增長率，都有持續下降的趨勢；以致整體上對維持生產力增長所需人才造成減慢的結果。

與此同時，新加坡透過出入境政策吸引主要來自中國的人才，人口在質和量方面都大有進展。從【表 5.2】可見，1980－2000 年期間，新加坡就業人數的平均年增長率比香港高出至少 1.2%。同期新加坡人口的人力資本指數增長率，亦平均每年較香港高出近 1%。

由這兩方面的差距（就業人數 1.2%，就學年數 1%）可見二十年內香港累積人力資本實力較新加坡相對降低了 50% 以上。以此推論，假設 1980 年新加坡的人力資本為 10 個單位，而香港的人力資本為 20 個單位；二十年後，新加坡的人力資本將增至 15 個單位，而香港則保持不變，依然是 20 個單位。香港 TFP 在 2000 年之後出現的跌勢，實因新加坡人力資本增長遠較香港迅速所致。

意氣之爭　無改奇跡

對於以上討論，二十年前圍繞東亞增長奇跡及 TFP 增長的一番論戰亦頗具參考價值。Alwyn Young 教授先後於 1992 年及 1995 年發表兩篇論文，指出東亞出現所謂經濟增長奇跡的國家及地區，其 TFP 自 1960－1991 年期間其實極少甚至毫無增長；所謂奇跡增長率，只是來自高儲蓄率、工作勤奮和累積資

本，而並非生產力提高的結果。將香港與新加坡比較，他發現香港 TFP 有增長顯示，但新加坡的 TFP 則缺乏增長跡象。有趣的是，他的研究結果與【表 5.3】中所列 PWT 估計數字不謀而合。

Alwyn Young 由此推論，新加坡所以在 TFP 增長方面乏善足陳，皆因其工業政策誤以優勝劣敗為取捨原則，以致資本投資回報一直偏低，生產力削弱。其研究無形中認同香港因崇尚自由市場而奉行的積極不干預政策。2008 年諾貝爾經濟學獎得主克魯明（Paul Krugman）並無挑戰 Alwyn Young 的研究結論，但作驚人之語，指東亞的增長跡近前蘇聯的經濟模式，靠的是一股「蠻勁」（perspiration）而非「靈機」（inspiration）；更預言東亞經濟增長勢將因資本投資的遞減邊際回報定律而下降。結果 Alwyn Young 的研究與克魯明的驚世言論，鞭策了新加坡政府加把勁發展經濟。克魯明的預言至今仍未見應驗，因為東亞的奇跡經濟增長依舊。

2001 年諾貝爾經濟學獎得主斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）同樣語出驚人，質疑香港 TFP 優於新加坡之說是否可以成立：究竟香港純以更佳的經濟政策取勝，抑或倚仗作為中國轉口港的地利，服務需求被推高乃受惠於中國經濟發展成果？如此解讀也就推翻 Alwyn Young 以香港 TFP 高於新加坡的推論，認定香港的成功實拜中國經濟發展所賜，而中國卻是區內市場自由度最低的經濟體。

斯蒂格利茨向在意識形態上對香港的自由市場政策嗤之以鼻，總不願錯過任何機會貶低香港的經濟成就。不過，他在這問題上的言論未免失諸偏頗。Alwyn Young 有關研究所依據的是 1960－1991 年的數據，期間中國大部分時間處於經濟封閉的狀態，直至 1980 年代初中國市場才開始對外開放。根據 Alwyn Young 的估計數字，香港 TFP 增長率在中國經濟對外開放前後並無任何顯著變

動，此項研究結果亦經近年 PWT 有關 TFP 的估計數字所印證。斯蒂格利茨對此問題的觀點可謂大錯特錯，任由科學判斷受個人意識形態偏見左右亦殊屬可惜。

圍繞東亞地區 TFP 的論戰其實只是茶杯裏的風波。事實上，到底香港 TFP 較高是否由其自由市場政策所致，以及新加坡 TFP 較低是否由其工業政策所致，兩者均無任何實據足以證明。歸根究柢，TFP 只能在某程度上權充生產力指標，但無法從中找出生產力的來源。

急起直追　刻不容緩

作為全球兩大自由市場經濟體，香港與新加坡在經濟增長上所以出現差距，關鍵因素在於人力資本增長各異。勞工、資本，以及土地的自由市場固然有助於提升分配此等資源的效率；但缺乏資本投資，經濟及生產力就無法增長。對於現代經濟，最重要的資本始終是人力資本。事實上由於人力資本市場先天的不完善性，在促進及資助人力資本投資方面，政府以及非政府慈善及志願機構都扮演舉足輕重的角色。

在戈壁沙漠一樣的不毛之地，即使奉行自由市場政策整整一世紀，亦難望有任何生機可言。要建構現代經濟，人力資本投資不可或缺。只要具備人力資本，自由市場的優勢自然得以顯露，至少長遠而言別具優勢的特點毋庸置疑。中國早於二千五百年前就已懂得重視教育，隨後一百年又推行農地自由市場化，近三十年才從新重視教育與自由市場的作用。香港當務之急，在於改善人力投資，及早在競爭中收復失地。

參考文獻

王于漸：《香港長遠房屋策略和港人港地》，中華書局（香港），2013。

Alwyn Young, "The Tyranny of the Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics*, 110, 1995, 641-80.

Alwyn Young, "A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore," *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 7, 1992, 13-54.

J. Stiglitz, "From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience." In Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf (eds.): *Rethinking the East Asian Miracle*, 509-26, Oxford University Press, 2001.

Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*, November/December, 1994, 62-78.

Robert C. Feenstra, Robert Inklaar and Marcel P. Timmer, "The Next Generation of the Penn World Table," 2013, www.ggdc.net/pwt.

第二部分

06　現行貧窮線有何不妥

制定貧窮線是否有助了解貧窮問題？又能否解釋「貧者」為何貧困？本文將逐一闡釋為何這兩個問題的答案皆為「否」。

劃線取向　歐美各異

制定貧窮線有兩種方法。美國的方式性質複雜，香港不少人擔心會因爭論不休以致延誤訂線目標；另一種是歐洲的方式，香港社聯和樂施會倡議在香港實行的正是此法。

政府所以同意採取歐洲方式，大概因為據此計算，處於貧窮線以下的住戶為數不至過多，社會應有能力負擔減貧成本，但這卻是，錯估形勢，我將在下一章詳細解釋。

美國制定貧窮線的方法，於 1963 年及 1964 年由美國社會保障局（Social Security Administration）經濟學者歐桑斯基（ Mollie Orshansky）始創，重點在於為貧窮戶設定社會上可以接受的最低限度開支預算，並且因應生活水平及社會規範的轉變而作出調整。

歐桑斯基所採用的方法，一方面確認釐定貧窮線的概念難以付諸實行，另一方面卻制定出合乎常理的運作模式，能夠識別兩大要素：首先，要界定一定人數貧窮戶的食品消費組合，怎樣才算可以接受，相信較為可行。其次，貧窮

戶在食品上開支比重通常變化不大；因此，可先確定食品消費的組合，然後將之乘以貧窮住戶總開支中食品所佔比重，例如 20%，就能界定貧窮收入水平。

至於歐洲式方法，則按人數來劃分住戶類別，亦即一人住戶、二人住戶……餘此類推。首先確定每類住戶的入息中位數，再將中位數的 50% 界定為貧窮線。因此，有多少住戶類別，就有多少貧窮線，入息低於其所屬類別貧窮線的住戶，即屬貧窮戶。

貧窮既以住戶入息中位數來界定，等於無法通過協助貧者的社會政策來消除；即使這些中位數隨經濟增長而有所上升，也是無濟於事。貧窮於是成為社會入息分佈底端的不動部分，由此「貧窮階層」正式產生，「貧者」亦被定性為一類選民，政客及社會倡議組織則競相爭取其支持。

「貧者」成為扶貧公共政策的受惠者，經過制度化的洗禮，正式成為「貧窮階層」。制貧政策重新分配收入和利益於是永無止境，而「貧窮階層」亦難望終有一日消失。

歐洲的處理方式基本上將貧窮問題化為社會上一項永久的政治議題。經濟增長提升全民生活水平，卻無法根除扶貧政治帶來的無休止分歧。

美國的制貧方案原則上承諾終可滅貧，並有望令扶貧政治不致成為貧富階層之間的永遠「零和遊戲」(zero-sum game)。

人數年齡　準則有別

歐洲方式問題在於貧窮線（定義為住戶收入中位數 50% 以下）視乎住戶人數而定，住戶人數隨時轉變，而又受生命周期以及各種社會、經濟、政策因素

影響。根據人口普查及調查的定義，住戶一般指同一住戶中的總人數，其中包括毫無親屬關係，而不構成任何家庭關係的個體。

因此，將貧窮線與住戶人數掛鈎，未免啟人疑竇，但政府所採用的貧窮線正是如此，並非制定貧窮線的可靠依據。若以此為據，則易受兩種不良因素所影響：一、在界定住戶是否貧窮的問題上引入盲目性（arbitrary）的元素；二、助長詐騙和玩弄遊戲規則，藉此騙取與貧窮線掛鈎的福利的歪風，例如增減住戶人數。

為免出現上述問題，應將貧窮線改與戶主年齡掛鈎，年齡是不易作假的獨立因數，可把同一年齡組別中，住戶收入中位數的 50% 水平界定為貧窮線。

年齡一般用作計算生命周期的代數，而住戶人數也往往與戶主年齡以及住戶收入高度相關。【圖 6.1】及【圖 6.2】分別標畫出住戶平均人數及住戶收入中位數與戶主年齡對比，圖中曲線同呈駝峰式。

住戶人數及住戶收入均繫於戶主生命周期，但非反之亦然。住戶人數及收入關乎婚姻、生育、工作、積蓄、退休的決定，從此等年齡相關的因素，可見如要比較住戶之間的收入不均現象，實應根據同一年齡組別，而非以住戶人數為準。

由於較年輕住戶的儲蓄比重往往較年長住戶為高，以不同年齡組別的住戶作比較，難免會出現收入不均的誤導情況。由於儲蓄習慣會隨人生階段演進而出現變化，同一年齡組別住戶之間的收入對比，才是收入不均現象的較佳指標。

將貧窮線與年齡掛鈎，確實能提供較為公平的衡量準則，以斷定誰屬於貧窮戶之列；不把處於生命周期不同階段住戶的收入加以比較，可避免得出盲目性的結果。

圖 6.1 按戶主年齡計算住戶平均人數（2011）



資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》（取樣佔香港及中國內地出生住戶總數的 5%，其中不包括家庭傭工）。

圖 6.2 按戶主年齡計算住戶每月收入中位數（2011）



資料來源：《2011 年香港人口普查》（取樣佔香港及中國內地出生（具有收入）住戶總數的 5%，其中不包括家庭傭工）。

年齡為據 修正偏差

我利用 2011 年本地人口普查所得數據，以驗證以住戶人數或年齡制定貧窮線的差異，由此而制定出兩種本地貧窮線：政府所選用的貧窮線 A，以及我推薦的較佳選擇貧窮線 B。

貧窮線 A 的定義為：人數相同住戶（家庭傭工除外）的收入中位數的 50%。按照如此定義，住戶總數中有 22% 處於貧窮線以下；隨着住戶人數增加，處於貧窮線以下的住戶比例則會有所下降，一人住戶佔 32%、二人住戶佔 26%、三人住戶佔 19%、四人住戶佔 17%、五人或以上住戶佔 16%（【表 6.1】）。人數較少的住戶處於貧窮線以下的比例相對較高。

表 6.1 根據貧窮線 A 界定的貧窮戶數目與百分比

以住戶人數劃分			以戶主年齡劃分		
住戶人數	貧窮戶	非貧窮戶	戶住年齡	貧窮戶	非貧窮戶
1	127,140(32%)	269,080(68%)	<25 歲	5,000(22%)	17,560(78%)
2	154,400(26%)	439,120(74%)	25－34 歲	20,000(9%)	191,220(91%)
3	113,080(19%)	487,220(81%)	35－44 歲	66,000(15%)	373,360(85%)
4	82,700(17%)	412,600(83%)	45－54 歲	101,620(15%)	555,780(85%)
5+	32,640(16%)	171,480(84%)	55－64 歲	97,760(20%)	384,720(80%)
			65－74 歲	95,700(40%)	145,720(60%)
			75+	123,880(53%)	110,740(47%)
總計	509,960(22%)	1,779,500(78%)	總計	509,960(22%)	1,779,500(78%)

註：貧窮線 A 定為人數相等住戶收入中位數的 50%。

資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》（5% 樣本數據庫）。

根據貧窮線 A 的定義，戶主未及 25 歲的住戶處於貧窮線以下的百分比為 22%，戶主年齡在 25－34 歲佔 9%，35－44 歲佔 15%，45－54 歲佔 15%，55－64 歲佔 20%、65－74 歲佔 40%、75 歲或以上組別佔 53%，可見年長住戶中處於貧窮線以下的比重極高。

貧窮線 B 的定義為：戶主屬同一年齡組別住戶（家庭傭工除外）的收入中位數的 50%，按此計算，住戶中有 24% 處於貧窮線以下，比例較貧窮線 A 略高（【表 6.2】）。

表 6.2　根據貧窮線 B 界定的貧窮戶數目與百分比

以戶主年齡劃分			以住戶人數劃分		
戶住年齡	貧窮戶	非貧窮戶	住戶人數	貧窮戶	非貧窮戶
<25 歲	4,580(20%)	17,980(80%)	1	213,720(54%)	182,500(46%)
25－34 歲	41,740(20%)	169,480(80%)	2	173,300(29%)	420,220(71%)
35－44 歲	97,880(22%)	341,880(78%)	3	94,020(16%)	506,280(84%)
45－54 歲	135,620(21%)	521,780(79%)	4	54,480(11%)	440,820(89%)
55－64 歲	123,520(26%)	358,960(74%)	5+	16,020(8%)	188,100(92%)
65－74 歲	71,900(30%)	169,520(70%)			
75+	76,300(33%)	158,320(67%)			
總計	551,540(24%)	1,737,920(76%)	總計	551,540(24%)	1,737,920(76%)

註：貧窮線 B 定為屬同一年齡組別住戶收入中位數的 50%。
資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》（5% 樣本數據庫）。

不出意料，各年齡組別之間處於貧窮線以下的住戶比例較為平均，只在年長住戶組別出現較高比例而已：戶主未及 25 歲的住戶為 20%、25－34 歲為

22%、35－44 歲為 20%、45－54 歲為 21%、55－64 歲為 26%、65－74 歲為 30%、75 歲以上則為 33%。

這種較為平均的分佈較【表 6.1】中的結果合理得多，因為其中顯示各年齡組別的貧困住戶比例相若，鑑於貧窮線訂在住戶收入中位數 50% 以下，在任何社會中的情況也大致如此。

我根據貧窮線 B 的定義，計算出處於貧窮線以下的住戶百分比為：一人住戶佔 54%、二人住戶佔 29%、三人住戶佔 16%、四人住戶佔 11%、五人或以上住戶佔 8%。以貧窮線 B 為計算準則，人數少的住戶的貧窮比例就高得多，這種分佈情況頗為合理，而與貧窮現象的普遍認知亦相脗合。貧窮對獨居者打擊最大，但專為援助獨居者而設的公共政策卻極少。

貧窮線 A 與 B 顯示的不同狀況，實在值得探討。【表 6.3】列舉根據兩線定義的貧窮戶分佈狀況，71.1% 的住戶同時處於兩條貧窮線之上，而 17.5% 的住戶同時處於兩條貧窮線之下；不過 6.6% 的住戶處於貧窮線 A 之上，而在貧窮線 B 之下，其中以人數較少的住戶居多，4.7% 的住戶界定為處於貧窮線 B 之上，反而處於貧窮線 A 之下，其中多為以長者為戶主且人數較多的住戶。

由此可見，訂立貧窮線的準則，對社會判斷住戶是否應得援助至關重要，同時更進一步突顯貧窮狀況的考慮因素眾多，根本不可簡化為一種片面的指標。如果只採用單一指標，則以住戶年齡為根據當比人數為佳。

按照歐洲的貧窮線準則，每一個年齡組別都會有一定比例貧窮戶，以為絕大多數長者貧窮的觀念，不過是量度欠準的人為現象，甚至毫不理解於住戶生命周期中某一時段錄得的收入，並不足以反映住戶是否貧窮的道理，【圖 6.1】的描繪正好說明這一點。

表 6.3 根據貧窮線 A 和貧窮線 B 界定的貧窮戶數目與百分比的分類對照

		貧窮線 A 以人數相等住戶為依據		小計
		貧窮戶	非貧窮戶	
貧窮線 B 以屬同一年齡組別住戶為依據	貧窮戶	400,740 (17.5%)	150,800 (6.6%)	551,540 (24.1)
	非貧窮戶	109,220 (4.7%)	1,628,700 (71.1%)	
小計		509,960 (22.2%)		2,289,460 (100%)

資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》(5% 樣本數據庫)。

老者多貧　不盡不實

【表 6.4】列舉根據貧窮線 A 和 B 分類的貧窮戶數目差額及百分比差額，其重要性在於反映政府所採用的貧窮線 A，大幅低估人數少住戶（尤其是一人住戶）中的貧窮戶數目和百分比，而又高估年長人口中的貧窮戶數目。

表中顯示，相對貧窮線 A 而言，貧窮線 B 界定的貧窮戶數目多出 41,580（8%）；一人住戶及二人住戶中的貧窮戶較多；三人或以上住戶中則較少貧窮戶；一人住戶中的貧窮戶更多出 86,580（41%）。同樣地，25－64 歲年齡組別的住戶中有較多貧窮戶，但 65 歲或以上組別的住戶中則較少貧窮戶，75 歲或以上組別住戶中的貧窮戶數目更少了 47,580（62%），相差幅度十分顯著。

表 6.4 根據貧窮線 B 界定的貧窮戶數目及百分比差額（與貧窮線 A 相比）

根據貧窮線 B 界定的貧窮戶數目相對貧窮線 A 的差額（以住戶人數劃分）			根據貧窮線 B 界定的貧窮戶數目相對貧窮線 A 的差額（以戶主年齡劃分）		
住戶人數	貧窮戶數目差額	貧窮戶百分比差額	戶住年齡	貧窮戶數目差額	貧窮戶百分比差額
1	+86,580	41%	<25 歲	-420	-9%
2	+18,900	11%	25－34 歲	+21,740	52%
3	-19,060	-20%	35－44 歲	+31,880	33%
4	-28,220	-52%	45－54 歲	+34,000	25%
5+	-16,620	-104%	55－64 歲	+25,760	21%
			65－74 歲	-23,800	-33%
			75+	-47,580	-62%
總計	+41,580		總計	+41,580	+8%

資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》（5% 樣本數據庫）。

貧窮在長者之中並非特別普遍的現象，大部分長者曾經歷過香港經濟高速增長的時期，當年高齡津貼計劃毫不優厚，除非愚不可及或渾渾噩噩，否則或多或少也會積穀防饑，況且不少長者還有子女供養。社會上對大部分長者貧窮的觀感，來自對住戶目前收入的比較，卻忽略住戶收入隨生命周期變化的道理，這種分析難免流於粗疏。

一旦採用歐洲的貧窮線準則，則所有年齡組別都必會有相若的貧窮狀況，貧窮戶主要是教育水平低或際遇欠佳者，也有不少新移民，大都未能建立家庭，在缺乏人力資源下，未能減輕經濟逆境帶來的衝擊。這類住戶最需要社會給予援助，也理應經由貧窮線顯示出來，但貧窮線 A 未能在這方面發揮效用。

積穀效應　不宜忽略

貧窮線 A 與 B 之間的分別的確非同小可，同樣處於貧窮線 A 和 B 以下的住戶總共 400,740 戶，但只有 150,800 戶處於貧窮線 B 以下，更只有 109,220 戶處於貧窮線 A 以下。

假若貧窮線 B 獲採納為最終準則，那麼住戶人數效應是否就可以置之不理？人數多住戶收入較高，消費亦較高。既然如此，為比較住戶之間的收入差異，難道不應將相關的開支差額也一併計算在內？

對不少人而言，住戶收入不均最令人關注之處，在於其對住戶消費的影響。人數較多的住戶消費開支顯然較大，為維持貧窮戶消費水平而設的政策，應以收集住戶開支的調查為依據。但要作開支調查所費不菲，所以進行次數遠不及成本較低的住戶收入調查，為求方便，決策者寧可以住戶收入而非住戶開支作為參考指標，也因為估計收入與開支之間有極大關連。

採用住戶收入作為衡量不均的指標，關鍵之處在收入與開支在概念上差異極大。收入即住戶成員工作所得的報酬，扣除開支就是儲蓄部分，通常隨住戶年齡而有系統地出現變化。

同一年齡組合的住戶一般有類似的儲蓄習慣，因為他們既處於人生同一階段，對預期壽命看法一致，亦面對其年齡相關的經濟及社會環境，在住戶人數和組成方面也大同小異。換言之，比較同一年齡住戶的收入差異，應可反映出彼此的開支差別，因為儲蓄差額的變數較少。

因此，同一年齡組合住戶中，其餘的收入變數都足以反映住戶間生產力、人生階段計劃、在子女身上的投資和房屋投資，以及偶然因素的差異。不論哪

種貧窮線，都難以捕捉所有變數，因為它只根據收入估計開支，而忽略錯綜複雜的儲蓄和投資決定。

年齡指標 遠勝人數

為深入探究住戶年齡和住戶人數對住戶收入差異有何影響，我從年齡、住戶人數，以及反映就業生產力的人力資本變數，就住戶收入展開幾項線性迴歸分析。

【表 6.5】中顯示，若在住戶收入迴歸分析中分別以年齡變數或住戶人數變數解釋住戶收入的變化，則發現只有很少的方差。方程式（1）中所根據的年齡變數一項，可解釋住戶收入 15.3% 的方差（計算住戶收入方差所根據的 R2，是迴歸分析方程式解釋功能中常用的計算準則）。至於方程式（2）中所根據的住戶人數變數，則僅能解釋 13.6% 的方差。

值得注意的是，若將人力資本變數包括在內，就更會大大增強迴歸分析方程式的解釋能力。在方程式（4）之中，年齡與人力資本兩個變數可解釋 43.2% 的住戶收入方差。在方程式（5）之中，住戶人數及人力資本兩個變數可解釋 51.1% 的方差。

更重要的是，即使加入所有人力資本變數作為解釋變數，在方程式（1）和方程式（4）中年齡變數對住戶收入的影響仍維持不變，可見年齡與人力資本兩方面變數的相關性不強；但在方程式（2）和方程式（5）中，住戶人數變數的影響卻顯著減少。這足以印證我們一向的主張：住戶人數受生命周期中住戶對於與人力資本變數相關的種種決定，而人力資本變數又足以決定住戶收入。因此，將貧窮線與住戶人數掛鈎，實在大有問題。

表 6.5 住戶收入迴歸分析表（按年齡、人力資本、住戶人數的變數）

	扣除人力資本變數			包括人力資本變數			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
常數項	9.190	8.573	8.909	7.704	7.915	7.098	7.011
	(292.5)	(710.5)	(292.6)	(254.0)	(595.1)	(245.7)	(756.9)
年齡	0.053		0.020	0.052		0.039	0.052
	(45.3)		(17.7)	(48.3)		(38.8)	
年齡 ^{2}	−0.001		0.000	−0.001		0.000	−0.001
	(−67.6)		(−38.7)	(−54.0)		(−39.7)	
住戶人數		0.678	0.546		0.546	0.530	0.304
		(83.9)	(71.3)		(81.1)	(78.7)	(49.0)
住戶人數 ^{2}		−0.063	−0.047		−0.041	−0.040	−0.017
		(−51.0)	(−40.5)		(−41.4)	(−40.6)	(−17.8)
R^2：住戶收入方差	0.153	0.136	0.250	0.432	0.511	0.517	0.491

註：1. 所有估計效果在 99% 水平均具實質統計價值。

2. 人力資本變數包括學歷、戶主性別、婚姻狀況、出生地點、居港年數、職業、行業虛擬變數。

3. 第 7 欄中所有獨立變數的估計迴歸系數均只限與第 4 欄相同。所有估計系數均與住戶人數及其平方變數相關。

資料來源：香港政府統計處：2011 年《香港人口普查》（5% 樣本數據庫）。

方程式（3）和（6）估算住戶人數對住戶收入變化的附加效應。方法是通過將年齡及人力資本變數的系數介定為分別等同方程式（1）和（4）的估值。加入住戶人數變數後，在方程式（3），當人力資本亦計算在內時，解釋功能由 43.2% 提升至 49.1%，升幅僅為 6%；而在方程式（6），當人力資本變數並不計算在內，單受住戶人數變數影響，解釋功能則由 15.3% 提升至 24.3% 升幅亦

僅為 9%。由此可見，在計算住戶收入變數時，剔除住戶人數變數所造成的資料流失甚微。

用住戶收入來衡量收入不均現象，並據之為貧窮下定義，當中漏洞甚多，但兩者比較起來，貧窮線 B 勝過貧窮線 A 的基本原因在於：以同齡組別中的個人和住戶加以比較實際得多，因為都屬同輩，既處於同一人生階段，又在同一年代中成長，在學時期也相同。一言以蔽之，制定貧窮線的較佳依據是年齡，而非住戶人數。

參考文獻

Gary S. Becker, "A Theory of the Allocation of Time", *The Economic Journal,* Vol. 75, No. 299 (Sept. 1965), pp. 493-517.

Gary S. Becker, "Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach", *Woytinsky Lecture no.1*. Ann Arbor: University of Michigan, Institute of Public Administration (1967).

Gary S. Becker, *A Treatise on the Family,* Harvard University Press, 1981.

07 貧窮線與公屋租金補貼價值

2013 年 9 月傳媒報導政府向扶貧委員會呈交的一份研究報告發現，若把公共房屋資助算作家庭收入一部分，香港的窮人數目將由 129 萬減至 69 萬，減幅近半。研究報告把公共房屋化為資助形式的方法，是先估計公屋單位市值，減去公屋租戶所繳租金後，餘額即作為租戶獲得的「福利」價值。

只要曾經研習基礎經濟學的人都會知道，這種估值方法並不恰當，因為實物資助往往比不上現金資助，例如你收到標價 500 元的名牌圍巾作為聖誕禮物，是否等同你有 500 元進賬？答案顯然不是。

首先，你或許已經有一條圍巾，根本不需要另一條；再者，你也許寧選另一條自己喜歡的品牌；又或它的顏色、式樣未必合你心意。事實上你也許只願意付 250 元買這條圍巾，也即是說一條市面標價 500 元的圍巾，對你來說只值一半價錢。

窮線立場　壁壘分明

為貧民請命的社工界代表回應這份研究報告的公開言論並不令人感到意外，他們擔心政府會利用有關數據淡化貧苦大眾的困境，警告政府勿把公屋資助用作減少窮人數目的手段。

香港社區組織協會主任何喜華、香港樂施會總裁余志穩均異口同聲表示，

這份政府研究報告應僅可作為參考，不能作為制定貧窮線的考慮因素。他們反對視公共房屋為資助形式，以及將之納入貧窮線的計算程式之中，乃基於這種做法未能如實反映公屋住戶的貧困境況。

他們表示只會接受訂立兩種貧窮線：第一種是以除稅後家庭收入中位數作為貧窮線，社會福利並不計算在內；以此計算則處於貧窮線以下的人口合計 129 萬。第二種是以除稅後家庭收入中位數的半數作為貧窮線，但不包括綜援、傷殘津貼等社會福利；符合此標準的貧窮人口僅僅超過 100 萬。

不過，如此界定貧窮線，等於把公屋資助因素完全剔除。《南華早報》專欄作者盧綱（Alex Lo）在 2013 年 9 月 3 日發表的文章中闡述：「儘管專家與社福界代表就公屋資助如何計算爭論不休，但把有關資助納入其中，是公平而合理，也是誠實準確的計算法。」

他進一步解釋：「假如兩個家庭收入相等，其中一家獲得公屋資助，其可支配收入自然較另一家為高……，把兩者貧困境況等量齊觀顯然於理不合。」他認為政府研究報告的算法「也許過於簡化，但其基本概念並無錯誤，問題只在釐定的同等私樓租金原則是否公平準確而已」。此外，又指出「把公屋資助納入家庭收入應如何計算，仍大有討論餘地」。

標準不一　窮線難訂

建議方法之一，在於計算貧窮線時，把房屋開支在家庭收入中扣除，亦即以扣除房屋支出後的可支配家庭收入作比較。此法的弊處在於戶主所支付的多是按揭還款而非租金，還款額受按揭餘額、按揭息率和條款、有否二按安排等

因素影響，不同住戶面對的情況各有不同，全繫於置業時間，因此難以通過此法比較情況各異的業主、租客，從而訂定貧窮線。

另一方法是在估算公屋單位資助的同等值，但由於公屋單位不在市場流通（即不容買賣或分租），事實上，界定公屋租值頗為複雜，是經濟學典型的習題。

要了解如何把公共房屋演算為政府資助，且先考慮以下例子。假如某公屋家庭的租金為 1,000 元，同等私樓租金為 6,000 元，則公屋資助等於 5,000 元，這正是政府（或社會）提供有關公屋單位的成本，其中包括地價、建築成本、管理費及其他相關費用。然而，這 5,000 元是否等於有關公屋租戶的福利？假使有關單位是租戶自行在公開市場所選，則這種計算方法是正確的，但眾所周知，本地公屋計劃並非如此運作。

公屋單位的選擇限制極嚴，只有房屋委員會所建單位才可供選擇，單位由房委會分配；公屋租戶雖可拒絕分配，但隨後須重新輪候，未知何時可再獲分配。

公屋租戶在單位地點、面積、鄰居、設施等方面都沒有選擇權，他們接受所獲分配的單位，純因租值低廉。雖然確有部分租戶能獲得所需單位，但更大機會是好像收到不相熟朋友的聖誕禮物，正如上文所舉獲贈名牌圍巾，由於需要圍巾，又無其他選擇，縱然並不稱心合意，卻也得接受。

假設某住戶認為某公屋單位月租只值 4,000 元，則在他心目中只獲 3,000 元（4,000 元－1,000 元）的福利；而另一租戶認為該單位月租值 2,500 元，則他認為所獲福利僅為 1,500 元（2,500 元－1,000 元）。由此可見，同一單位，不同住戶由於個人環境及取捨有別，他們認為所享福利額亦各異。

租售無門　效益受制

香港中文大學經濟學系殷偉憲博士曾就 1976－1996 年公屋租戶所獲政府通過公共房屋計劃提供的資助，以及住戶認為所獲福利作出平均估值【表 7.1】。1976 年，公屋計劃為每個合資格住戶每月提供的資助為 399 元，亦即與公屋單位相若的私樓估計月租與公屋租戶每月繳付平均租金之差。但每戶認為所獲福利平均每月僅為 243 元。

表 7.1　每月所提供與每租戶的資助、每租戶認為所獲福利以及公共房屋計劃的效益比率（1976－1996）

	1976	1981	1986	1991	1996
提供與每租戶的資助	$399	$559	$1,167	$1,696	$2,971
每租戶認為所獲福利	$243	$351	$873	$1,231	$2,090
效益比率	0.61	0.63	0.75	0.73	0.70

資料來源：殷偉憲（2000 年）。

這等於說，1976 年政府提供的每 1 元資助，平均每一公屋住戶只視為收到 0.61 元福利，效益比率僅為 61%，1986 年效益比率升至 75%，1996 年則下跌至 70%。由此可見，公屋住戶認為所獲福利僅為資助的 60%－ 75%，有關估值亦受市況影響。雖然未有較近期的數據可資參考，但相信有關情況變化不大。

為求精確地訂立貧窮線，在計算公屋單位在私樓市場的同等租值時，是否也應打個六折或七五折？

這個做法倒不適當。公屋租戶所獲資助與其所獲福利的平均比率，並不一

定適用於所有租戶。對真正喜歡價值 500 元名牌圍巾的人而言，這份禮物的價值確實與市價相差不遠，但對不喜歡這份禮物的人來說，則可能只值 250 元甚至更低的價錢。在一般情況下，亦實在難以判別公屋租戶是否珍惜其公屋單位或其珍惜程度。

曲線減貧　掩耳盜鈴

假如我得到的聖誕禮物是個紅封包、銀行現金禮券或超市現金禮券，就不會有同樣問題。這也正是現金資助（或現金代用品）與實物資助兩者之間的明顯分別。

話說回頭，我就算不喜歡圍巾這份聖誕禮物，難道不可以轉送別人？轉贈聖誕禮物其實甚為普遍，只把自己喜歡的禮物留下，也屬人之常情；不受歡迎的聖誕禮物也類似現金代用品一樣，可以轉贈別人。

可惜公屋單位只供分配，不可轉贈，因此有別於標價 500 大元的名牌圍巾，公屋單位不可能變成商品在市面流通，以致根本無從以例如市值 6,000 元的同等私樓租金作為定價指標。正因為公屋單位不可買賣或轉租，其作為資產的價值自然難以與私樓市價相提並論，可見政府的公屋政策實有損公屋價值。

上述政府研究報告假定公屋與私樓一樣，同具自由買賣的性質，這並非實情。我不禁懷疑，政府所以同意訂立貧窮線，無非因為相信可把公屋單位與私樓單位等量齊觀。果真如此，根據該份報告，若把公屋資助市值當作住戶收入一部分，則約有 60 萬戶的經濟狀況頓然處於貧窮線以上，足令一般理解本地貧窮問題的嚴重程度大大降低。

我認為即使按照扶貧委員會所訂的貧窮線，本地貧窮人口亦不會只得 129 萬甚或不足 100 萬。正如盧綱指出，公屋資助即使不可與私樓市值相提並論，卻也有一定的價值。

有趣的是，這份研究報告隱示政府有辦法不費分文，只須把公屋單位的私有業權悉數免費轉讓予現有住戶，便能盡收扶貧之效，那麼公屋住戶所獲福利，即等同於同級私樓租值與公屋住戶所繳租值之差額，一舉把 60 萬公屋住戶的經濟狀況提升至貧窮線之上。果真如此，這將是扶貧委員會送贈本地窮人的最佳聖誕大禮！

參考文獻

Wai-hin Yan, "Efficiency in the Distribution of Hong Kong Public Housing Resources ('70s-'90s)", Ph.D. Dissertation, School of Economics and Finance, University of Hong Kong, 2000.

08 社會福利政策與入息資助計劃

當今之世雖無敢說不願扶貧的社會，但扶貧有成的實在也不多見。歷來最致力於扶貧的當政者，首推1963－1969年在位的美國總統詹森（Lyndon Johnson），他為重整美國社會而推出的「大社會」計劃（Great Society Programs），終極目標在於扶貧，並創建公平社會。

半個世紀之後，大部分觀察者都認為「大社會」計劃成效有限，甚至徹底失敗。已故德魯克（Peter Drucker）教授認為計劃注定失敗，而大部分政府扶貧無功各有因由，原因之一是公共服務太多，早已應接不暇。在他眼中，扶貧計劃除了徒添開支以外，根本起不到作用。

要扶貧計劃真正發揮效用，非精選一流人才竭盡所能、專心致志莫辦。由於頂尖人才向來難求，以扶貧為目標的社會保障計劃只能逐一推行。Arthur Altmeyer有「美國社會保障計劃之父」之稱，David Lilienthal則為大蕭條時代過後美國社企「田納西河谷管理局」（Tennessee Valley Authority）的掌舵人，兩位在推行社會保障計劃方面卓然有成；德魯克認同兩位的意見，就是無論何時何地，精英罕有，所以最多只能推行一項重大社會計劃。不過，在詹森總統短短四年任內，美國對外在打越戰，對內則試圖推行好幾項社會計劃。

解決貧窮問題殊非易事，卻至少可從兩大層面入手，首先是處理個人收入偏低的成因。這問題往往錯綜復雜，但歸根究柢，關鍵只繫於生產力低和機會不足；解決之道在於促進經濟增長以及人才投資。

其次是處理貧窮直接造成的效應。貧者收入既低，所能負擔的消費水平亦自然偏低，為貧者提供津貼，有助其提高消費，同時減輕貧窮的直接效應，亦即低消費水平。最有效的達標方法莫如以現金為本的收入重新分配政策，而非費時失事的實物資助方式。收入補貼應純以收入水平、工作時數，以及家人數目為依據，而不涉其他因素。

追本窮源　有的放矢

香港若要認真開展扶貧，必須明確界定貧窮問題所在，從而對症下藥。目前不乏聲稱亟欲扶貧的政客和利益團體，既各自倡議少數項目，也對彼此理念相同的項目加以支持；若以為接納此等倡議項目即能解民困，就未免大錯特錯。

政府自然偏向從中挑選大部分項目，逐一提供若干財政支援；由此政府投放巨額的資助，可宣稱已通過大幅撥款竭力扶貧。政府若只求收一時之效的話，這種做法在政治上固屬明智之舉，但就扶貧而言，就注定失敗。

扶貧任務若非如此艱巨，也就不待今天，早應得以化解。有關貧窮課題的研究汗牛充棟，即使只取其中一小部分，也教人窮畢生之力亦難以讀完。不少有關研究都以致貧原因為重點，而一如所料，箇中原因不一而足，隨之引起種種針對貧窮成因而設的援助計劃。

疊床架屋　事倍功半

據估計香港政府提供的福利計劃，總數達 221 項之多，其中難免作用重

疊。由於政府已推行的計劃絕少停辦，計劃數量只會有增無減。

計劃愈來愈多，福利重疊的情況自會加劇；而減少重疊之舉，則會引致監管上多生枝節，令官僚體制更添繁文縟節，成本隨之上升，其中行政及監管費用佔計劃所獲撥款的比重也會日增，以致受惠者實際所得資助反變削減。

扶貧計劃取向不外預防、治理、補救三方面，例如促進工作場所安全的計劃針對減低因工傷致殘的意外，從而「預防」工人家庭陷於貧困；教育津貼計劃有助窮等人家增加本來未能獲取的人力資本，因而具有「治理」作用；至於開支津貼計劃，則為無法負擔昂貴房租及醫療開支的家庭提供「補救」支援。

上述三種取向各有重點，既有只收一時之效，亦有日久（甚或須等到下一代）才能看見功效。着眼短期效果的政府當然無意耐心尋求長遠方案，可惜往績證明，不斷推陳出新，並不保證就能得到更好效果。

當時，「福利國家」（welfare state）概念備受推崇，被視為幾乎可解決所有社會問題。人們覺得不靠政府而另覓解決方案的提議是匪夷所思，而學術界的立場亦傾向支持以收入重新分配方式扶貧。可惜半世紀下來，社會福利主義對減貧以至許多其他社會問題未起作用，只是時人對「社福國家」（social welfare state）種種令人失望的弊端不得而知。現今在累積半世紀的經驗及研究成果之後，社福國家及相關政策對各類社會問題適得其反的負面作用，才逐漸為人所知曉。

解貧之道　各師各法

基於以上背景，不少經濟學家都認同標榜自由市場的經濟學家佛利民

（Milton Friedman）所建議的負所得稅（negative income tax）計劃，作為解貧之道，認為其成本效益遠勝於現代社會中各種作用重疊的政府扶貧計劃；即使經常在其他政策議題上與佛利民意見相左的經濟學家，例如森穆遜（Paul Samuelson）、索洛（Robert Solow）、托賓（James Tobin），都公開表態支持負所得稅的建議。

負所得稅計劃雖然同時包含預防與治理元素，但基本上屬補救性質，方法是以月入形式向貧者提供經濟援助，旨在通過稅收資助方式來保障所有人起碼有最低收入。

佛利民認為重點處理第二個問題是明智之舉。他認為貧窮是一種界外效應（externality）。在上世紀五十年代鄂哈特基金會（Earhart Foundation）舉辦的一項保守派學者會議上，佛利民首度提出貧者引致非貧者不快，因而產生負面界外效應的論點；他更向在座的保守派學者提問，會否樂見家門前有人餓死。

香港行政長官 2014 年《施政報告》中的重點措施是「低收入在職家庭津貼」，旨在為新訂立的貧窮線以下（或近乎以下）的低收入在職家庭提供收入補助。根據報告所言，政府估計每年涉及的開支約為 30 億元，超過 20 萬低收入家庭受惠，總人數共達 71 萬，其中包括 18 萬合資格兒童及青少年。

建議中的收入重新分配計劃，與美國「賺取所得稅抵免」計劃（Earned Income Tax Credit Scheme）大同小異，後者取材自佛利民提出的「負所得稅」，加以優化而成。特區政府此一建議，旨在把資助額與工作時數掛鈎，藉以紓緩收入重新分配的消極效應。至於實際成效如何，還須視乎計劃細節，有關詳情還待公佈。

惻隱之心 扶貧之本

佛利民的上述觀點，固然可追溯至阿當史密斯（Adam Smith）在《道德情操論》（*The Theory of Moral Sentiments*）中所演繹的濟貧扶弱、人間有情概念。善心乃人性特質，能驅使人對境遇較差者慷慨為懷。不過，善心終究有其限度，傾囊濟世只有聖人才能辦到，而世間上聖人也從來不多，但把自己部分資源用以濟貧，在某程度上倒是人皆有之的意願。

借助政府之力促成收入重新分配，正合乎佛利民倡議的觀點，因為受到坐享其成之風的影響，單靠志願私人善舉並不足以減貧；若只是某人行善濟貧，紓緩了其他人所受負面界外效應的不快，令行善意欲下降，反會造成社會上缺乏善行的情況。

實際上，政府以徵稅方式達到收入重新分配，看來只顧及本地濟貧，外地即使有貧苦不堪的境況，也不屬其關注範圍。不少發達國家撥作收入重新分配的資源，似亦遠超減輕負面界外效應所需的程度。

在本地社會扶貧不惜大灑金錢，對境外處於水深火熱的貧民卻一毛不拔，在道德上又理據何在？我認識的自由派朋友大都對此從未表態，他們對援助外地赤貧民眾的意欲確實較低；但本地社會相對繁榮，貧民的困苦程度相對較輕，他們卻樂於以稅務收入重新分配的方式加以扶助。

對收入重新分配表現過度雀躍，顯然往往出於政治（特別是民粹式民主政治）上的考慮。政治總離不開以親疏有別為出發點：與同路人分享政治權益，非我族類則拒諸門外；民主政治賦予公民以選舉權，非公民即無從參與其事。在如此安排下，一種內向型的觀念油然而生，與市場上經濟交流的模式格格不入。香港在身份認同日趨內向的政體發展下，社會整體上對收入重新分配日益重視，可說是自然延伸而已。

惰性天生 不可不察

佛利民相信收入重新分配雖有其道理，但應有所節制，只限向無法自助、並非自作自受者伸出援手。在香港以低收入在職家庭津貼形式施行的收入重新分配，宗旨應在避免衍生出社會福利國家，其中考慮因素有以下兩點：

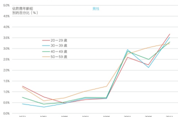
首先，收入重新分配對工作意欲的負面效應可分兩類：一是須繳付入息稅而未能盡享勞動成果者，其工作意欲自然受挫；二是得享現金津貼者，其工作意欲亦會受損，因只享樂消費也可獲取津貼。兩種效應均會減低工作意欲，窒礙經濟增長，以致稅務收入因須用作收入重新分配，亦受到影響。歷史一再展現收入重新分配若放任自流，既不利經濟增長，也終會令減貧工作變得更困難。

有礙工作意欲的問題在發達國家的社會中尤其明顯，由於較富裕階層對逸樂日趨重視，促使勞動人口參與率下降。此外，人口老化亦是工作人口日減的另一關鍵因素。目前香港同時受這兩個因素所影響。

因此，切忌讓低收入在職家庭所獲政府津貼過度慷慨，令這個問題進一步惡化。貧窮作為一種負面界外效應，減貧固然有其必要，但我認為硬把社會福利等同應有權利之說根本就是強詞奪理，及漠視實證勞務經濟學（labour economics）這門嶄新科學的種種發現。

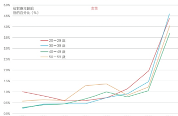
【圖 8.1】及【圖 8.2】顯示，由 2001 年初開始，香港人口中不工作者所佔百分比不斷飆升，由 1986－1996 年的 0.5－1.5%，升至 2001－2011 年的 2.0－4.5%；不工作人口之中，男性與女性所佔比例相近，亦遍佈於不同年齡組合，他們之所以不工作，背後並無令人信服的理由。

圖 8.1　沒有令人信服的理由而不工作的男性佔對應年齡組別的百分比



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

圖 8.2　沒有令人信服的理由而不工作的女性佔對應年齡組別的百分比



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

這群不工作人口既非待業或在學，亦非在囚或專責料理家務，只不過純粹決定不工作而已，部分人大有可能已納入為政府最近所制定貧窮線以下之類。可是他們只不過是在缺乏令人信服的理由的情況下，選擇不工作而已。

經濟誘因　慎防濫用

我在本書第 36 章「不工作的代價及長工時」中，計算出足以令待遇僅及最低工資水平的在職者自願不工作的「補償」額：以時薪 30 元、每週工作 40－48 小時、一週工資 1,200－1,440 元計算，原來每週所費有限。補償中位數估計約為每週 429－617 元。

「綜合社會保障援助」(綜援）計劃為合資格者（健全單身長者及有病患或五成傷殘成人）一律每月發放 2,820 元資助，即每週約 700 元，已足以作為僅能賺取最低工資者放棄工作的補償。

須通過經濟狀況調查的「長者生活津貼」每月為 2,200 元，即每週約 500 元，足以作為賺取最低工資者自願不工作所須補償。我所計算出的有關補償估計數字，可用以設定參照基準，以衡量餘下的價值，以及一般人如何因應各項現金收入補貼額而作出不同選擇。

在美國，沒有令人信服的理由而不工作的年輕男性比例較香港大得多。年齡介乎約 25 歲以至 30 出頭的白人男性及黑人男性之中，約分別有八分之一及三分之一屬於這類。部分原因是教育程度不高、無一技之長而收入偏低的年輕男性，其求職意欲往往不大。另一原因則在於美國政府為無固定職業者提供的各種福利，包括食物券、失業補償金、政府醫療保障及租金津貼等。

此外，由於傷殘津貼過分優厚，令更多人寧願放棄就業。1982 年，美國失業率高達 10.8%，創下二戰結束後的空前紀錄，而領取傷殘津貼而不工作的人口比例只有 2.5%，及至 2012 年時比例升至 5.9%，失業率則為 7.7%。換句話說，美國就業人口中，失業或領取傷殘津貼者所佔比例合共 13.6%。傷殘者既屬於放棄就業之列的一大部分，亦難望重返職場。

美國醫學日趨昌明，無論在工業高危工作的人數、工傷致命的個案，以至因煙酒過多等惡習造成傷殘的情況，一概顯著減少；美國經年齡調整的死亡率已大為降低；戰後新生代日漸老化，約佔傷殘津貼申領個案增長率的 15.5%。為何美國傷殘津貼的申領個案反而上升？主要原因有二：一、工作的吸引力大不如前；二、傷殘津貼金額可觀，申領手續簡便。畢竟精打細算乃屬人之常情。

佛利民提倡以現金收入補貼方式減貧，認為這比他所謂「但求達標卻雜亂無章的現存措施」有效。佛利民指出，美國 1961 年在直接及其他眾多福利計劃的總開支達 330 億美元；以當時該國為數約 5,700 萬戶計算，其中收入最低的 20% 住戶平均每戶可得 3,000 美元福利，而家庭收入中位數則為 5,700 美元。

在佛利民看來，為低收入家庭提供現金收入補貼，是為了取代雜亂無章的現存措施，因為措施成本效益不大，雖名為減貧，實際上大量資源卻用於延聘大批行政人員及服務供應機構。究竟本地建議中的「低收入在職家庭津貼」是否將取代現存種種福利計劃，抑或只會令現況更添雜亂？根據外地相關經驗，後者可能性居高。但願此項建議措施可以減慢不斷動用資源、屢添雜項福利計劃的趨勢一段日子。

佛利民不忘指出，重新分配收入的現金補貼透明度高，會有一弊端。他寫道：「如此一來，本應是廣大民眾心甘情願以納稅方式扶助少數弱勢社群的一種

安排，恐怕始終會淪為大眾為求自利，而把稅項強加於一方小眾身上。……唯望選民行事本着誠信，能知所節制，否則實在別無他法」。

雖然廣受經濟學家支持，但負所得稅計劃始終未能在美國落實。令人奇怪的是，縱然經濟學家不以為然，但計劃有損工作意欲這一點卻被援引為計劃不宜採納的主要理據；部分觀察家認為，這是為數眾多的社會服務提供者有感於服務計劃及生計受到威脅而反對的藉口。

認識局限 另闢蹊徑

歷史證明佛利民對漫無節制地擴展收入重新分配計劃的顧慮並非毫無根據。【表 8.1】中顯示 1870－1995 年期間，西方各國各項津貼及資源調配的政府開支佔國民生產總值的百分比。平均而言，各項開支佔各國國民生產總值由 1870 年左右的 1.1%，飆升至 1937 年的 4.5%，再由 1960 年的 9.7%，激增至 1995 年的平均 23.2%。

既然針對重新分配，不惜把超過國民生產總值近四分之一的開支用於一系列福利措施之上，則這些西方國家即使未能滅貧，至少理應足以大幅減貧，無奈事實並非如此。近數十年來，西方國家收入不均現像不但未見改善，反而更形惡化。社會學家、經濟學家、政治學家均異口同聲，一致認為西方國家社會上已形成「下層階級」(underclass)。此期間，在一般人印像中，受種種有關問題影響的只屬「少數」；但據近年證據顯示，即使在主流中產階級之中，亦有不少人正逐漸淪為「下層階級」。何以福利國家不惜動用如此高比率的國民生產總值開支，而滅貧壯舉卻以失敗告終？

表 8.1　各國政府在各類資助及資源調配開支佔國民生產總值的百分比（1870－1995）

	佔國民生產總值 (GDP) 的百分比 (%)					
	約 1870 年	1937	1960	1970	1980	1995
加拿大	0.5	1.6	9.0	12.4	13.2	14.9
法國	1.1	7.2	11.4	21.0	24.6	29.9
德國	0.5	7.0	13.5	12.7	16.8	19.4
日本	1.1	1.4	5.5	6.1	12.0	13.5
挪威	1.1	4.3	12.1	24.4	27.0	27.0
西班牙	－	2.5	1.0	6.7	12.9	25.7
英國	2.2	10.3	9.2	15.3	20.2	23.6
美國	0.3	2.1	6.2	9.8	12.2	13.1
澳洲	－	－	6.6	10.5	16.7	19.0
奧地利	－	－	17.0	16.6	22.4	24.5
比利時	0.2	－	12.7	20.7	30.0	28.8
愛爾蘭	－	－	－	18.8	26.9	24.8
意大利	－	－	14.1	17.9	26.0	29.3
荷蘭	0.3	－	11.5	29.0	38.5	35.9
新西蘭	0.2	－	－	11.5	20.8	12.9
瑞典	0.7	－	9.3	16.2	30.4	35.7
瑞士	－	－	6.8	7.5	12.8	16.8
平均	1.1	4.5	9.7	15.1	21.4	23.2

資料來源：Tanzi and Schuknecht (2000).

大概透過收入重新分配方式以減貧難免有其極限，一如種種世間事，都不免受制於邊際效用遞減規律。減貧之舉必須另闢戰線，從經濟增長方面入手，方能有成。本書最末一章將集中探討此一範疇。

參考文獻

Milton Friedman. *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, 2000.

09 社會服務計劃、第三界別競爭以及高透明度

西方福利國家不惜投放約相當於國民生產總值 25% 的資源減貧，為何卻是徒勞無功？何以近數十年來，貧富懸殊在這些國家反而日益嚴重？與此同時，知識份子及政客等自由派則繼續要求政府運用公帑減貧。若重新分配收入真能解決貧窮問題，不是應該已經見效了嗎？

誤以為單憑重新分配就能解決貧窮問題，正是發達國家紛紛公債纍纍的主要原因 —— 部分國家債務已差不多等同國民生產總值，甚至多出一倍。

公債節節上升的原因不難理解。政府慣以提高稅率應付沉重開支，但納稅人對此日益反感。政府於是改為發債，只須納稅人支付債息，以減輕財務負擔。隨着開支膨脹，債台高築，政府唯有走上靠通脹還債之路。從前各國靠通脹資助戰爭，今天更以之資助「抗貧戰爭」。

效用遞減　福利不濟

六十年前，西方不少民主發達國家相信重新分配收入，但時至今日已信心動搖。用於社會福利與資源調配的開支效益極低，原因有二。事實上其中大部分開支並非以現金形式轉移給受惠者，而是用於確認受惠對象及各類行政費用，縱然所費不貲，倒也應遠遠低於實物資助計劃的營運費用。

不論在直接提供社會服務或資助非政府社會服務機構方面，政府的支出主

要在於人事開支一環，而非在於向服務提供者撥款或監管其活動所涉及的行政費用。問題是有關社會服務提供者的酬勞（例如每月二萬元），是否真能向顧客提供與其酬勞價值相若的服務？

香港從來少見對於相關成本效益的分析。根據 1976－1996 年香港公屋成本效益所作分析，結果顯示效益比率為 60%－75%，我估計其他社會服務的成本效益亦相差不遠。根據邊際效用遞減規律（law of diminishing returns），社福計劃數量與規模愈大，效用反會下降。換言之，福利愈廣，效率只會愈低。

成本效益既低，加上效用遞減，各大福利國家對減貧束手無策實不足為奇。憤世疾俗者甚至斷言福利國家的受惠者是提供服務的機構，而非所服務的對象，開支卻由納稅人承擔。在開放社會中，最熱衷謀取社會福利者是社會服務機構而非受惠者，以致此一界別在政治上較易贏得選民支持，近年社會福利常與政治選票掛鈎。不過，香港的貧窮問題有其深層根由，並非單憑社會福利制度及收入重新分配的措施即可解決，況且西方國家力行半個世紀亦未見奏效。

積重難返　求變契機

在上一章我談及扶貧實在是「老大難」，必須制定兼具短期及長遠效果的方案才有望解決，本章將進一步探討這一老大難議題有何特性，又為何如此難以解決。要處理「老大難」，必須具備政治支持，以及持續性經濟資源，方能收效。

扶貧計劃若只求收一時之效，就無法產生長遠效果。可惜政治往往短視，急於求成，但求在下屆競選時有「往績」可誇，便不惜大灑金錢，不但未有善

用資源，亦未能達致長遠效果，無論在政治和經濟方面都欠缺長久之計。

當只贏得一時掌聲的政客被另有取向的政客取代時，政策上的優先次序隨之改變，原有的扶貧計劃往往變得次要。但礙於政治上的阻力，新上台的政客絕少會完全廢止現行的扶貧計劃，卻會同時另行制定短期見效的其他計劃，且不惜投放大量資源。

保留舊有扶貧計劃的後果可謂好壞參半，一方面當然可保存行之有效的計劃，但另一方面效果欠佳的計劃同獲資助，資源爭奪更形白熱化。各式各樣的扶貧計劃隨政治周期更替，由當初備受重視變成乏人問津，周期之短令計劃根本難見功效。種種短暫措施所費不菲，無奈無助扶窮，以致計劃雖層出不窮，卻反成尾大不掉的財政包袱。

的而且確，扶助窮苦大眾脫貧是「老大難」，必須在不同層面介入處理：一、找出貧者致貧的原因；二、貧者必須掌握有助貢獻所長、活得充實的知識和技能；三、貧者必須尋求正當職業；四、貧者必須融入社群，從而活得有意義。這實有賴有關方面專家及社會服務機構介入，因應情況由社會企業協助提供就業機會。

老大難涉及多個層次，要解決每一層次的問題都絕非易事。任何輔導員、社工、醫護人員、教師、社會企業家，都深明各自肩負的任務必須費盡時間、心力、資源才足以應付。最重要的是，最終結果並無保證，就連對個案何時或會否撤銷作出決定的可能性亦未可知。

究竟應否由政府負責履行此等任務，並解決有關難題？其實長久以來，政府一直參與履行有關職責，只不過到了近二百年前開始才變成社會公認只有政府才能履行此等任務。但從歷史及經驗中可見，政府根本不適合去應付「老

大難」。

公共服務早已過多，政府實在難以兼顧扶貧的老大難範疇。此外，政府為求在選舉中勝出，往往聚焦於快速見效政策，這是由於各類社會計劃就算最終可成功開花結果，仍嫌發展需時，部分棘手計劃由於每個案例有自己的獨特性，更尤如高風險創意工程，學院知識未必管用。最終能夠達致成功的例子，往往有賴負責處理個案的社工一腔熱誠和鍥而不捨的精神。

一般而言，政府也甚少進行試驗計劃。須知社會計劃的成功要素，少不得小規模實驗，可說與研究和發展項目頗相類似。眾所周知，政府在處理研究和發展項目方面向來外行，往往不善從小規模入手；但一旦起步，無論效果如何，都難以中途放棄。以如此處事方式來處理儼如燙手山芋的扶貧問題，可謂注定失敗。

總結經驗　多角分析

美國羅斯福總統的新政計劃，正好在衡量社會計劃成效方面可資借鑑。新政中所有具成效的社會計劃都先於施行前二十年開始小規模的試行階段。新政中有兩項完全失敗的社會計劃，亦即國家工業平權署（National Recovery Administration）和工程進度署（Work Progress Administration），都是唯一未經在州分或地區層面試行便推出的創新計劃。

所謂老大難，實由於牽涉其中的界別眾多，以致難以制定明確目標，而無法解決問題。社會問題拖延愈久，只會愈難解決。貧窮問題所牽涉的界別各具影響力，各自所持目標和價值水火不容，甚至與既得利益有千絲萬縷的牽連，

令政府根本無從拆解。

扶貧的意義因人而異，受助者着眼於獲得改善生活的機會；社工則致力協助當事者建立良好工作習慣、改進工作技巧、爭取家人支持、獲取同輩鼓勵，以及得到就業輔助機構支援等。對工會分子而言，重點在於調高最高工資、爭取集體談判權利，以及針對資本家偏主等；社會改革派則集中制定收入重新分配政策、管制企業，以及增加公共福利的計劃。至於激進革命者則認為，扶貧足以證明資產邪惡、資本家無良、政府腐敗，唯有徹底的社會改革才能淨化人類種種罪過，從而進一步邁向社會平權的目標。

對政府官僚而言，扶貧重點在於實施並維護官方認可計劃；政客則關注符合選民期望，並滿足其中放言高論者的訴求；而對並無任何利益關係的知識分子而言，扶貧議題更會受其個人信念、偏好，甚或惻隱的因素影響。不同界別各有側重點，而政治風向不定，難怪扶貧已變成近乎不可能的任務。

不過，非政府機構，亦即日形壯大非牟利「第三界別」中的企業或機構，則可着眼於單一目標，將老大難分拆為較易解決的問題。由於非政府機構之間存在互相競爭，可各自另闢蹊徑，並作出新嘗試。

「混合經濟」 全面扶貧

對於現代發達社會對社會服務需求，政府已日漸不勝應付，因而為非政府機構提供機會，於是，能靈活應變而又服務多元的機構及企業尤能從中受惠。即使社會主義國家，亦將「重新私有化」（re-privatize）。此詞由管理學理論泰斗德魯克（Peter Drucker）所創。社會服務範疇先由政府界定，然後由政府或

「第三方資金來源」提供服務所需財政資源，但實際服務及相關企業，則由非政府機構在本地競爭環境中營運。以英國為例，該國的私營醫療保險公司在市場上互相爭奪客源，但可獲國民保健署（National Health Service）補償。

私有化的另一個適切例子是教育制度。在政府主導的制度下，教育下一代的任務本來旨在培育良好公民，時至今日，肩負教育使命的除了公立學校以外，還包括非牟利學校、教會學校、自資學校，因而出現百花齊放的競爭局面。教育「重新私有化」趨勢下，服務以公共政策與法律為依據，而私營企業、社會企業，以及其他非政府機構則在競爭環境中履行教育任務。

這將有望成為未來混合經濟的模式。「第三界別」的形成，經濟及人口因素同樣重要。人口老化提高了社會及醫療服務的需求；生育率下降導致投資在下一代身上的人力資本增加；社會日趨繁榮，扶助傷殘顯得更符合大眾利益；工業化擴大了對環境可持續發展的需求；全球化及通訊發達，則加深了社會對貧窮問題的認識以及對扶貧的要求。

混合經濟將包括真正的私營界別，既讓政府專注於確保工人的職安健及免受欺詐，公民權利免受剝奪，而又合乎有限政府及自由企業原則。而且，其中包括真正的公營界別，令公民權利受到保障，公義得以伸張，而政府既能明確釐定工作範圍，而又履行相關任務。此外，這種模式中的「第三界別」或混合界別，將以私營界別的競爭模式，而又以來自政府稅收的公帑或強制私人捐獻（如公積金、保險計劃等）為主要收入來源。「第三界別」中部分機構亦可以私營慈善機構及企業捐款資助。

至於政府在「第三界別」的部分角色，亦與其在私營界別中的角色大同小異，亦即作為公證主持公道，剷除欺詐，並確保界別得以在公平而公開的環境

中運作。

政府另一方面的角色，則在於提供資助，其政治責任在於制定政策綱領、釐定社會目標、決定所需資源，以及挑選執行政策的受助機構。身為公證，政府的部分職責亦在於監察非政府機構的活動，並確保機構的問責性。董建華主政時期實施的部分教育改革措施，即可視為朝此方向所作的嘗試。在大學教育資助委員會主導下的高等教育界運作模式，正是有關界別如何在互相競爭下運作與及政府在其中有何角色的好例子。

第三界別　生機自主

主要靠政府資助的一貫做法，正是非牟利機構生產力偏低的主因。政府即使口口聲聲重視創新，卻不願承受資助項目失敗的風險，因而無助鼓勵創意；從來創新必須勇於嘗試，難免會有錯失，但非牟利機構都知道敗績會有損日後獲政府資助的機會。

依賴政府資助，就需接受種種官方條例規管，每每壓抑創新和提高生產力的意欲。政府往往傾向資助慣常項目，而冠以創新之名，而項目表現的評審者，則會為免令身為資助來源的政府尷尬而從寬處理。

非牟利機構必須增闢資助來源以促進創新並提高生產力，在營運上取得較大彈性，才有望充分發揮創意。政府在規劃有關項目範疇之餘，必須同時確保項目由非政府機構（牟利或非牟利）按公平競爭原則進行，並把資助直接支付與服務對象，再由服務對象支付與代理機構，以確保服務對象直接受惠。

在香港，無論幼稚園學位、長者門診醫療費、護老院宿位，均以代用券方

式資助，其實文化藝術、娛樂、輔導、教學、培訓、個人護理、醫護、安老、幼兒護理、市政等各項社會服務，也可採取同一資助形式，現時已漸多以牟利與非牟利機構合辦的方式營運，但撥款仍主要直接交給代理機構，而非直接支付與服務對象。

此外，一項至關重要但往往被忽略的營運條件，在於為當事人提供服務的機構之間，必須保持互相競爭的形勢。要創造實質競爭條件，直接向服務機構提供資助的方式，應不及直接支付與服務對象或代用券的形式有效。

不少非牟利機構在營運上受行內自保的思維左右，甚或整個界別或專業近乎由少數機構壟斷，並且高度工會化，同行之間自然缺乏競爭，努力爭取服務對象變得不必要，削弱提高生產力及創建優質職位的意欲，令整體經濟受損。

營運效益　有賴開源

問題是由於政府直接向服務機構提供資助，使服務對象變得並非服務焦點所在，削弱服務機構向服務對象投放應得的關注的意欲。

至於實務層面，一旦有關服務僅僅取決於政府與服務機構之間的夥伴關係，就會純粹受政治因素影響，互相牽制，形成一種「共生關係」。這種關係令服務機構往往因成為知情人而得利於尋求政府資助以及借助政府影響力；政府則由於提供贊助及財政支援而獲得政治上支持；服務機構之間的競爭純屬政治性質，但求爭取政治影響力及撥款資助，而非為服務對象提供較佳服務而作出市場競爭。

政治競爭有礙創新，並帶保護主義色彩，部分機構在服務供應上不求有

功，但求無過，與通過市場競爭改善服務的宗旨背道而馳。資助來源多元化實有利於服務對象，政府以外的財政來源可包括牟利企業贊助、私人捐款、服務對象直接支付等。政府資助若能與私人捐款配對，或直接分發給服務對象，當可加強應有效能。

要開拓另類經費來源，非牟利機構必須在業務上提高透明度及問責性，政府可從中發揮關鍵作用，通過設立管治及監管架構、制定匯報標準、審計規定，並要求非牟利機構提高營運透明度，如上市公司般向公眾交代業績的安排。

廣拓資助來源的目的，在於鼓勵非牟利機構奮發，並按照牟利企業做法參與市場競爭；唯有「第三界別」也能有效創新並提升生產力，才可望為因經濟轉型而流失的就業者建立足夠優質職位，紓緩本地收入不均的現象。經濟效率與經濟平等根本並非不可共全，只要釋放爭取服務對象的動力，充分發揮市場競爭的實效，二者必能兩全其美。全球化已證明了提升經濟增幅與減輕全球收入不均確實可以兩者兼得。

「第三界別」 成敗關鍵

究竟何種扶貧政策才能發揮扶貧作用？入息資助是很有效的入門措施，能為貧者提供基線援助，優點在於簡單直接、透明度高，從申請條件以至受助數額，全都一目了然，在經濟和政治上具足夠問責性，因此適宜作為長期措施。通過這種方式可提供直接與快捷的援助；首要條件則在於如何制定一套完善準則，以便有效識別真正急待援助的貧者而已（本書第 6 章剖析制定貧窮線之難處）。

部分批評者憂慮收入資助有被受助者濫用之虞，例如用於賭博、吸煙、不健康食物和不良嗜好等。但為何要限制貧者的消費取向？難道他們的選擇自由就不應受到尊重？貧者若作出不負責任的行為，只會付出比別人更沉重的代價。人類歷史上債台高築的往往是權貴階級，而非貧苦大眾。

話說回來，扶貧措施易招爭議之處，在於貧者所獲資助並非全無條件，既由納稅人支付，就應消費於納稅人可以接受的用途。這一觀點不無道理，但難免有政府操控市民私生活之虞。

另一可與負所得稅同步推行的措施，在於從資助中選取納稅人較易接受的開支類別，以現金津貼或換領券方式提供，受惠人既可在生活上獲得特定援助，同時可享有部分選擇自由。以香港為例，資助方式包括食物券、交通津貼、電費補貼、學前教育學券、長者醫療券等等。

收入支援、現金津貼，以及換領券並非專為消費而設；窮等人家為子女前途着想，也往往將所獲資助投放在下一代身上。因此，額外收入有助窮苦家庭脫貧，並且活得較為充實。

例外情況在所難免，對孤兒、獨居長者、精神病患者、傷殘者或破碎家庭而言，單靠現金津貼實在無濟於事，這類貧者同時亦需要直接的輔導和專業服務。

不過，入息資助卻未能針對解決貧者、貧窮家庭長期和隔代貧困的根源。這方面須在政府支援下，由「第三界別」機構和私營界別企業聯手處理。

不過，有別於由客戶資金決定成敗的私營界別，「第三界別」的資金卻來自第三方贊助者，而非其當事人。因此，「第三界別」服務的成敗取決於政府、企業、私營慈善機構的評審委員會。要妥善完成評審工作，「第三界別」機構

必須透過完善的管治架構來確保運作公開、競爭公平，兼具透明度及問責性。此外，若能做到評審結果資訊隨時可供大眾查閱，亦有助於樹立積極進取的形象。要確保「第三界別」公平競爭、高效運作，維持高透明度實為一大關鍵機制。

「第三界別」機構的成敗準則，在於能否為當事人提供所需服務。能夠在服務上取得成效的機構，固然要有服務熱忱，但專業條件亦同樣重要。一個開誠布公、公平競爭、具備優良企業管治機制的「第三界別」，必能更有效地實現諸如長遠扶貧計劃等的社會目標。

10 針對「瀕窮」的可行政策

與其說香港正面臨貧窮問題，倒不如將之形容為「瀕窮」（near poverty）問題較為貼切。貧窮問題看似經濟問題，但其實不然。事實上一二百年前，全世界比現時窮得多，窮人也遠較現時為多，但卻並未被視為問題。歷史上在全球大部分地區，賑濟貧苦老弱的慈善事業，一直由社會上有財有勢者包辦。這類社會的宗教色彩也往往較為濃厚。當時對大多數人而言，家境窮困只是人生註定，只能接受天意如此。

工業化經濟是創新和市場擴展相互作用下的產物，為西歐隨後二百年的經濟增長揭開序幕，後來更通過帝國主義和殖民化擴張傳遍整個世界，終於在第二次世界大戰後逐漸形成全球化經濟。

直至二百年前，經濟增長這一概念根本並不存在。從農業時代初期以至工業經濟出現，全世界整體生活水平一直無甚變化，當時生活富裕的僅限於統治精英的一小部分人，而農民階級的生活境況卻千百年如一日地不變。

經濟融合的減貧效應

自 1980 年起，全球實質人均 GDP 持續飆升，出現人類歷史上前所未見的增幅，全球經濟變得更為自由開放，互相融合的程度大大提高；哈佛大學經濟學教授舒爾化（Andrei Shleifer）將這段經濟高增長期稱為佛利民（Milton

Friedman）時代，期間共產經濟體紛紛融入世界市場，而南亞、拉丁美洲、撒哈拉以南非洲，以及其他發展中經濟體，亦相繼納入環球經濟之列。

與此同時，全球貧窮比率亦大為下降，世界銀行報告指出：「雖然全球發展中國家人口增長 59%，但每天收入少於 1.25 美元者的比率，就由 1981 年的 52% 減至 2010 年的 21%。」不少發展中國家的貧者晉身為中產階級；按堅尼系數計算，這使全球收入不均程度由 1980 年的 0.665 減至 2006 年的 0.61 水平。

不過，世界各地卻又屢見傳媒報導全球化導致收入不均惡化，更令貧者愈貧，究為何因？

反觀富有的發達國家中，不少處於高收入水平的中產階級在全球化及環球經濟高速增長期間，生活水平卻一直未見躍進。

備受忽略的減貧效應

可見即使全球收入不均現象已見改善，但很多國家的本地收入不均現象卻日趨惡化，且為傳媒廣泛報導。改善全球收入不均屬於人道關懷範疇，但本土收入不均則是各地政府需面對的政治問題，備受傳媒關注。

正因此問題引起熾熱討論，頗產生誤導，使人以為各地不均及貧困現象惡化是由全球化觸發、經濟高增長並未惠及貧者、經濟學上的滴漏（trickle down）效應未能發揮作用等誤解（真相卻正好相反）。事實上，全球化在減貧及促進增長兩方面所發揮的巨大經濟效益備受忽視，人們往往被誤導以為經濟效率與經濟平等會此消彼長。

人們於是以為有助促進經濟效率的政策會有損經濟平等，反之亦然；世界

各地左、右兩派為此而爭論不休；右派推崇效率及高速經濟增長，左派則主張較大程度平等，即使犧牲經濟增長亦在所不惜。但自 1980 年以來的數據顯示經濟效率與經濟平等並不存着此消彼長的關係。

經濟改善的隱憂所在

今時今日，拜經濟增長所賜，人類較以往富裕健康，工時較短、壽命較長，有較多餘錢購物，也有較充裕閑暇參與志願工作，也即是說為非牟利機構無償工作的人愈來愈多。

這全仗各地商業機構努力不懈，在生產力、創意的範疇都大獲豐收，在競爭激烈、日益融合的環球經濟中突圍而出，可以說市場競爭逼使牟利機構需要做到最好。

事實上箇中自有不少挑戰。隨着「第三次工業年代」的來臨，企業持續大事革新，高科技進一步提高生產力，大量削減職位，引發各類社會及政治難題。

各地政府應否為保障就業而勉力維持生產力較低的企業？

以日本為例，一直沿用的零售分配系統既過時且營運費用高昂，可謂人所共知，但由於須以此作為讓少數長者賴以維生的一種社會保障，於是不惜代價亦一直維持下去。同樣道理，為保障就業而盲目扶持低效率、低生產力企業，可算是代價不菲兼低效的社會保障，實在有損經濟。

日本遲遲未能實行經濟結構改革，作繭自縛，至今仍在經濟困境中泥足深陷。保住少數長者生計的顧慮，窒礙舊有零售分配系統的改革，無法創造高薪職位及增加就業機會，令整體社會經濟受損。

兼一點運氣，仍可望改善經濟條件。

「瀕窮」家庭大都積蓄微薄，經濟壓力大、經常負債，即使未公開或尚未在法律上正式宣告破產，實際上已相距不遠；家庭成員往往健康欠佳、收入偏低，兩者互為因果。家長無力讓子女進大學就讀，只能在本土接受資助教育，但資助名額有限，只得適齡人口的兩成，是以有能力者皆傾向把子女送往外國讀書。

這類家庭在本港人口中已佔近於一半比例，其經濟前景不及父母輩年代的同類家庭。不論自身或下一代的發展，似乎都有每況愈下之勢。當務之急，除了探討箇中的前因後果之外，亦須就如何大幅提高本地收入中位數急謀對策。設法減貧實際上亦是另闢經濟增長之道。阿當史密斯（Adam Smith）在其巨著《國富論》（*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*）中提出財富應有利民生，而非有助鞏固君主權力，可謂極具革命性的經濟觀。

有產無產　貧富關鍵

香港所以面對日益嚴重的經濟不均現象，中國以及全球近三十年來蛻變下產生的數番重大衝擊是箇中原因之一，影響所及，香港人收入及財富不均現象漸形白熱化。首先，在個人人力資本分散的同時，收入中位數卻未見上升；再者，人口老化及離婚率趨升更令收入不均日趨加劇。此外，樓價升勢不斷而置業能力未見提升的情況下，財富分配差距隨之擴大。

有能力置業者成為「有產階級」（haves），未能置業者則淪為「無產一族」（have-nots）。香港出現前所未見因由單一因素引致的分化現象。香港的「有產階級」為數不少，約佔住戶的半數。由於樓價昂貴，而現時置業首期成數又

高，「無產一族」單憑努力工作及積蓄而能晉身「有產階級」的機會少之又少。港人收入及財富持續不均，社會分化日甚。

當然，並非所有已置業者均能因樓價暴漲而得以獲取厚利，部分已置業者的境況僅較「無產一族」署為優勝，只因收入偏低，所持物業價值不高，僅可用作自住，大概只能算是「準有產階級」（near-haves）。很多購買政府公屋或較舊私人樓宇的業主，即屬此例。

高樓價由需求帶動，但住宅供應卻一直反應遲緩。但新土地供應被緩慢且繁複的進程延誤，障礙重重（相關政策需作全面檢討修訂，詳見本書第五部分的文章）。土地需求所以大增，原因在於過去三十年中國及世界各地的重大演化，政府必須作出大革新以配合。可惜特區政府似乎無意理會，至使香港在社經兩方面嚴重分化。

發展機緣　流動樞紐

香港經濟不均以致貧窮或「瀕窮」問題日益嚴峻，另一原因在於科技發展一日千里，社會對具高教育水平的人才需求殷切，而對勞工的需求減少。服務業發展亦需求高技術人才，無奈在到處求才若渴的形勢下，香港近二十年來在高等教育上的投資卻停滯不前。

香港現時缺乏高教育水平人才，無疑把新機遇拒諸門外，白白錯失社會階層向上流動的大好時機。本地失業率低其實並不值得引以自豪；低技術工人全靠內地旅客才有就業機會，但服務大眾的旅遊業始終不足以造就高增值經濟。

缺乏技術或資本，要在香港創業日益艱難。不少本地人為求創業唯有冒

險北上，須面對內地對外來創業者的諸般限制，營業風險也不輕。創業融資殊非易事，銀行一向不願接受缺乏抵押品的創業融資申請，所謂抵押品離不開物業，有意創業的無產一族甚或準有產階級，同樣難以獲得銀行貸款。

特區行政長官在 2014 年《施政報告》中講述，兩個月前到內地訪問，認識了一位創業的年青人；他後來在廣西創業成功，經營進口紅酒、咖啡和其他食品供應鏈企業，每年營業額超過 1 億元。我認為故事中最值得關注的重點，應在於這位年青人如何為所創企業融資。他顯然並非求助於銀行，而是「將物業加按套現，再加上積蓄和親戚的借貸」。

行政長官對故事作出如下結論：「這位朋友的經歷告訴我們，年青人只要敢闖敢搏，好好利用國內外機遇，無論在新抑或舊的市場和行業都可有所作為」。

這個結論當然不無道理，我則認為這位年青人創業一舉有成，在於具備已經置業的絕對有利條件，所以能在適當時機將物業加按套現。作為業主，他才較有條件「敢闖敢搏」，得以躋身有產階級的行列。

1990 年代，在香港或內地均難以獲得銀行貸款，香港創業者往往將擁有物業加按套現，為在珠江三角洲各種業務上所作的投資融資。具備貸款所需抵押品，正是香港創業者的一大有利條件。香港人口中有半數屬「無樓一族」，這半數人口未能得到貸款，無疑等於扼殺另一種促進社會階層向上流動的機會。

「瀕窮」趨勢　近憂遠慮

無論香港抑或外地，富者為求下一代繼續繁榮昌盛，都運用財富投資在子女健康及教育方面。假使貧者及「瀕窮」者缺乏所需資源及機遇，無法為子女

作出人力資本投資，將導致整體社會受損，一大批本應能有所發揮的實質人力亦無從善加利用。減貧一大重點措施應包括為社會各階層家庭帶來均等發展機會，從中受惠者將不限於貧者。

今時今日，不少中層階級有感於已瀕臨貧窮邊緣，對能否置業或子女可否享有優質教育都毫無把握。租住公屋的「無產一族」由於不少來自破碎家庭，或身為單親父或母，並且有家屬受其供養，深感脫貧無望，唯有寄望子女也能獲分配公屋，令人遺憾的是，他們的公屋申請往往在離婚之後才有較佳機會獲批。

教育程度低、健康欠佳、在破碎家庭中長大，終日為家計操心者，在工作崗位上亦難望表現理想，整體社會也會受到拖累。這類人既缺乏閒暇，基於教育程度低對公共事務無甚掌握，故此在政治體制中亦難以有效發揮選民作用。

香港官方界定「貧窮」為家庭收入在收入中位數的 50% 以下，這實在遠不足以作為界定貧窮的準則。貧窮線充其量只能反映本地貧窮問題的部分面貌，其中大概不無誤導成分。在 129 萬界定為處於貧窮線以下的本地人之中，數十年來不少人獲得政府不少資助，超過半數受惠於公屋計劃，其餘則享有其他福利計劃，他們至今卻仍未脫貧。

有人認為應將社會安全網張得更大，但這充其量只能暫時減少貧窮線以下的人數。要衡量減貧措施的實際成效，須視乎受助家庭能否靠提高生產力脫離社會安全網，亦即自行脫貧。依賴政府救濟度日，在民主政制下，只能說是贏得為延續這種依存關係的投票權利。

另一方面，有人認為應該全面取消社會安全網，以增強貧者的工作意欲，自強不息。這種想法實在不切實際，建議並未能展示貧者有何辦法自行提升生產力、重拾自尊，又或如何為個人自由投票，並過自足而負責任的生活。

多方減貧　正視「瀕窮」

我相信能有效減貧的措施包括下列七項（隨後多章將對此詳加探討）：

一、在教育方面投放大量資源，尤以幼兒教育為投資重點；這既能給予家庭對子女前途的信心，成為維繫各家庭的共同目標，亦可培育快樂而富責任感的下一代。

二、增加為年輕人提供的高等教育機會，以營造優質學習環境，培養多方面才能，為香港進一步發展成國際經濟中心創造有利條件。與其為副學士提供銜接大學的學額，不如為清貧子弟提供獎學金，讓他們自行報讀海外學府；費用大概相差無幾，並有助紓解時下本地父母對子女前途的憂慮。

三、平衡福利資源長期偏向長者的傾向，同時顧及兒童及家庭，增撥資源以應付離婚率持續飆升，特別是貧者離婚日益普遍帶來的後果。一個人若能避免在破碎家庭成長所遭受的痛苦經歷，自可減少成長後無所用心、自暴自棄的傾向。

四、採取措施避免由於提供「低收入在職家庭津貼」而加強了港人的離婚意欲。

五、採取措施免使因為欲分配租住公屋增加離婚意欲，例如把「租住公屋計劃」與「居者有其屋計劃」合而為一，提供住戶可負擔並全權私有的資助居所。已有充分實證顯示，公屋住戶中，租戶的離婚率遠較業主為高，相差高達50%－60%（見本書第 22 章）。

六、推廣醫療服務是促進本地居民尤其是長者健康的理想投資，同時有利於年輕人的經濟前途。港人對醫療服務的需求勢將大幅提升，除了因為人口

老化以外，內地未來的人口老化亦不無關係。內地的醫療服務改革難免困難重重，香港在這方面的投資足可帶來巨大經濟效益。由此衍生的生物醫學科技業，相信有理想的發展前景。

應以增建醫院、增加培訓醫生與護士為目標。於短期內解決人手短缺，可從海外輸入醫生，容許海外受訓的港人回流，先經兩年試用期後才成為正式註冊醫生。至於「自願參與醫療保險計劃」建議，充其量只能重整醫療融資安排，卻無助遏止醫療服務收費飆升，因為只有醫療服務人員充裕，才能降低醫療成本。

七、嚴加節制土地及建樓成本。這對於香港未來經濟發展極為重要。研究大嶼山的發展潛能固然不失為好建議，但有關發展須經年策劃才能有成。與此同時，當局宜考慮如何從速改革土地發展及重建的工序與制度，大幅減輕交易成本，以求加快土地及住宅供應的進度。

健康欠佳、教育程度低、工作散漫、就業機會有限等令工作意欲受損，是貧窮的成因。要改變這些狀況，必須使其生活上有值得奮鬥的目標，而非苟延殘喘、得過且過。收入重新分配固然有其作用，但若缺乏經濟機遇，情況就好比擠滿病人的病房。

解決貧窮問題，須從發展經濟方面入手。單靠收入重新分配，只會遲早耗盡公帑。香港未至於貧民處處，貧窮問題尚未算嚴重。「瀕窮」戶及其子女前途黯淡，反而是本地所面臨的一大難題。

第三部分

11　人力資本、貧窮、不均與跨代流動性

1981－2010 年期間，全球經濟迅速增長，貧窮現象同時驟降。據世界銀行資料顯示，1981 年發展中國家人口中，每天生活費不足 1.25 美元的窮人比例高佔 50%；及至 2010 年，雖然此等國家人口增加達 59%，窮人比例卻減至 21%。由此可見，期間全球窮人數量大減，主要得力於市場放寬管制及自由化與迅速全球化時代的經濟增長。

經濟增長有助扶貧，正是視增長為滅貧良方的信念癥結，但要全面發揮市場力量，順應全球化趨勢，則還須發展中國家的政府推行經濟開放與改革，方能成事。

部分論者觀察所得，全球化亦導致不均現象與貧富懸殊更趨嚴重。

有關全球化趨勢加深財富分配不均或貧富懸殊之說，時有所聞。即使社會上不論貧富均能從全球化大趨勢中受惠，但富者所得卻遠勝貧者；因此，即使貧者的經濟條件已見改善，但財富分配不均情況依然上升。本文將分析人力資本在過程中所發揮的關鍵作用，以及「資本市場不完善性」（capital market imperfections）所帶來的挑戰。

財富分配不均日益上升，對社會階層流動性（social mobility）造成障礙，低下階層向上流動機會受壓，令人感覺希望幻滅甚或絕望，往往引致嚴重政治後果。話雖如此，近三十年來世界各國在扶貧方面所取得的長足進展卻也不容忽視。經濟增長有助解決貧困問題，足證開放經濟市場行之有效，皆因開放市場具備改善部分阻礙低下階層脫貧的「資本市場不完善性」，但要達致以上成

果，還得有賴政府制定相應政策。

人力資本 脫貧關鍵

資本產生收入，所擁資本太少即會造成貧窮。一個人若在起步之初就已欠缺人力及非人力資本，甚至一直未能累積足夠資本，就自然會窮，而終其一生每月收入都會偏低。人力資本是一個人的內在資產，例如教育、健康、美貌、個性等；非人力資本則包括錢財、動產，以及物業資產。

另一種較少為人論及的資本，就是社會資本。一個人往往可借用並依靠父母、兄弟姊妹、配偶的資產，其積聚資本能力及致富潛力應勝過孑然一身者，同一道理，深交較多者的資本亦自然較缺乏友儕者為多。因此，人類歷史上，家庭與親屬關係一直大大有助於個人渡過貧困及其他難關。

在某程度上，職場也可算是一大信貸來源。企業及各種團體往往設有信貸互助社，為員工提供所需協助。市場經濟中，資本積聚須靠發展完善的金融市場。要市場運作暢順，還需有一個包容性強的政府，以及法治精神。

已故以色列知名經濟學家 Yoram Ben-Porath 稱此等可供積聚的社會資本為「三 F 關係」（即 Families、Friends、Firms）。可藉以借用他人資產的人際關係，正是圍繞「資本市場不完善性」的核心議題。

在現代社會中，以借貸方式作人力資本投資尚未發展成熟，原因之一在於現今社會並不接受「賣身契」（indentured servitude），造成個人難望以此方式取得金融機構貸款，人力資本投資於是須依靠家庭及親屬關係等傳統非市場組織（non-market institutions）。

人口變化 收入指標

窮人本來就欠缺資本，自然無法加以大量積聚。傳統農業社會中的個人社會地位，在很大程度上取決於其非人力資本，至於現代工業社會，不但人力資本日形重要，還可利用一種資本滋生出其他各種資本。

雖然衡量貧窮及收入不均必須全面考慮各種資本，但在當今不少工業社會，掌握人力資本分佈及累積情況，對了解社會不均造成貧窮現象亦至關重要。

一般而言，個人的人力資本隨年事增長而累積；若兩人年齡有所差距，則互比資本以判定誰較富有並不恰當。以下兩種對比方式可算合理：一、對比雙方終身所得收入；二、對比二人同齡（例如以 40 歲或 50 歲為準）時月入。

為方便解說，假設 A、B 二人同樣月入 5,000 元，A 為 25 歲，B 為 40 歲【圖 11.1】。若直接比較兩人收入，難免會令人產生 A、B 一樣窮的印象，但實情顯然並非如此：由於 A 的年齡收入曲線高於 B，其實 A 較 B 富有。

圖中所示，A 50 歲時月入 8,000 元；相較之下，C 雖然月入亦有 8,000 元，但已年屆 65。不過，以年齡收入曲線觀察，C 確實較 A 富有。

因此，即使終身收入分佈形勢維持不變，但基於社會人口結構的變化，堅尼系數（Gini Coefficient，收入不均的顯示系數）數字或會隨時間推移而出現變動。

以香港為例，近數十年來按家庭收入計算的堅尼系數持續上升，部分原因在於本地社會老化人口異常地迅速增加。【表 11.1】中顯示 1981－2041 年香港人口的實際及估計數字，1981 年長者與就業人口比例為 0.115，1991 年為 0.138，2001 年為 0.170；2011 年為 0.193；至於預測比例 2021 年為 0.287，2031 年為 0.449，2041 年為 0.531。

圖 11.1　A、B、C 三人年齡收入曲線圖

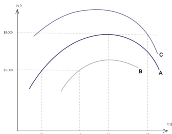


表 11.1　人口數據（百萬人）

年齡組別	1981	1991	2001	2011	2021	2031	2041
年青人：0－19	1.85	1.62	1.55	1.25	1.15	1.19	1.09
工作人口：20－64	2.99	3.63	4.42	4.88	5.06	4.81	4.82
長者：65＋	0.34	0.5	0.75	0.94	1.45	2.16	2.56
人口總數	5.18	5.75	6.72	7.07	7.66	8.16	8.47
長者與工作人口的比例	0.115	0.138	0.17	0.193	0.287	0.449	0.531

資料來源：香港政府統計處。

隨着整體人口的健康狀況有所改善，人類預期壽命亦顯著延長。近一個世紀以來，各地社會的預期壽命已延長 50%－100%，對終身收入增加的效應有兩

種：直接效應在於個人可在較長時間內，利用所有資本產生較高終身收入；間接效應在於促使個人作更大的人力資本投資，例如進修，從而提高收入。

不過，在人口老化趨勢下，社會上高齡人口日增，某段時間的住戶收入不均情況會隨着時間漸見加重。

總而言之，要探究社會收入不均程度是否日趨上升，不可單靠分析家庭或個人收入在某段時間的分配狀況，而須以終身財富或終身收入分配為依據，而後者又極受人口變化影響。

先天不均　後天補足

不少國家的家庭及個人收入不均現象有增加跡象，究竟是何緣故？

我認為造成此現象有四大原因：最主要是因為教育以及其他人力資本回報率增加；其次是人口老化導致長者住戶數目激增；第三是單親住戶數目隨着離婚率上升而大增；第四是入息補助計劃日趨普及，引致部分人寧願放棄工作或轉打散工。

篇幅所限，未能盡錄收入不均的所有因素，以下將集中討論如何積聚人力資本。

能夠累積多少人力資本，取決於個人所稟賦的能力及面對的機遇，能力較高，對人力資本投資相對較多；機遇較少，對人力資本上的投資自然較少。能力往往關乎個人的遺傳稟賦，而在大部分社會，機遇都與父母收入、家庭背景息息相關。此外，人力資本投資過程中所涉及的相關成本及科技，亦可能放大能力及機遇對收入及財富分配所產生的效應。

富家子弟即使能力較低，其人力資本投資亦至少與能力較高的窮家子弟看齊，可見不均現象事實上會延及下代。若教育投資回報率如上世紀 1980 年代以來般持續上升，自則出現跨代不均現象的機會就更大。教育程度的輕微差異，實在足以造成收入與財富上的重大差距。

為紓緩不均及跨代不均現象，當局有必要為基層子弟提供教育資助，藉此改善其機遇較差的不利處境。資助可分現金及時間兩種：提供學校常規教育屬現金資助，讓學子直接參與課程以及花時間在其身上則屬時間資助；兩種資助都能發揮作用。

機遇不均現象基本上是「資本市場不完善性」所衍生的問題，資質較高的清貧學生，即使未來收入潛能較高，亦無法從市場上借來教育貸款以抵消缺乏機遇的不利影響，因為個人不能作為貸款抵押品，銀行不會提供純以個人人力資本為目標的高風險信貸。

學以為本　增值關鍵

但到底何謂「能力」？個人的天賦人力資本（initial human capital endowment）是什麼？箇中考慮要素可包括三方面。

一、天賦資質，對自身成就不可或缺。而個人資質，在某程度上繫於父母的遺傳因子，有點牽涉機緣。不過，父母的遺傳天賦並非純屬機緣巧合。一般而言，教育程度較高者，往往與教育程度相若的對象結成配偶。擇偶選優的傾向，也是構成跨代不均現象的另一成因。

二、胎兒成長的環境也是人力資本的重要一環。母親受到情緒困擾、吸烟

或吸毒成癮、營養不良，或健康欠佳等等，均對胎兒身心發展不利。

三、母親懷孕期間所處的社區也有關連。例如貧民區或戰區的健康、衛生情況，與潔淨安全的環境自然不可同日而語。即使嬰兒未出娘胎，上述因素就已開始發揮影響力。

由此可見，天賦人力資本在母體受孕之時就已形成，而非分娩之際，更斷非子女年屆 6 歲、12 歲、18 歲接受智商（IQ）和體能測驗時才斷定。換句話說，形成個人人力資本的過程始於母體受孕，然後歷經分娩、童年、青少年，以至成年階段。一個嬰兒呱呱墮地，若父母生活窮困，又在貧窮社區成長，自然在增進其人力資本方面障礙重重，必須加倍努力才能克服。

因此，若要通過政府政策改善人力資本投資機遇欠佳狀況，則必須及早介入才可望產生預期效果，皆因人力資本與學習息息相關之故。學習是增進人力資本，投放的除了個人時間外，還包含其他如教師、父母投放的時間、各類物質資源，以及同學共處的時間等等。最關鍵的莫過於自己在學習過程中注入大量時間。

複息效應　事半功倍

既然人力資本屬個人內在條件，無論做任何事情，包括工作、休閒或學習，一個人自然而然運用到通過相關學習活動積聚的所有人力資本。因此，相較於教育程度較低者，一個受過高深教育的人，哪管工作、消閒或學習，往往都能事半功倍。

以上現象有何特別意義？

它顯示學習是一種複息倍增過程；人力資本投資的生產力回報以 1 x 1.10 x

1.10 …… 的乘數方式產生，增速遠高於 1 + 0.10 + 0.10…… 的算術方式。個人生產力所以能複息倍增，皆因人力資本必然傾囊運用，藉先前累積的知識來加強學習效果。一個人學習階段愈早展開，在不同年齡階段學習愈能專心致志，所累積的人力資本自然亦愈豐厚，以經濟學術語來說，就是學習有助產生遞增回報。

上述種種結果揭示，對於機遇較少者及早採取介入措施，將大大有助積聚其人力資本，因為學習本屬一種複息倍增過程。對正處青少年階段的學生而言，如何善用課餘及長假期，以及花在兒童身上的時間及資源有多少，對累積人力資本息息相關。由於增加速率為複式倍增過程，即使學習時間相差不大，亦足以令人力資本上的差距迅即拉闊。

童年教育　前途契機

在二十世紀下半葉經濟增長帶動下，對高技能工人（亦即具較高人力資本者）需求甚殷，經濟學家視之為新科技興起的結果。反觀二十世紀上半葉，當時的科技主要令具備普通技能工人受惠。

在這兩段期間的過渡期內，不少國家並未能及時推廣高等教育以培育人才。經多國自上世紀 1980 年代以來的實證研究估算證實，造成高科技人才供不應求，高等教育回報率大增。如此政策失誤加上學習的複息倍增效應，影響所及，不但社會收入不均程度增加，跨代社會階層向上流動性亦漸見縮減。

2000 年諾貝爾經濟學獎得主赫曼（James Heckman）教授曾提出實證數據，證明幼兒教育（包括學前教育），以及其他身心健康及犯罪等非經濟因素，實

為個人畢生收入及財富的最關鍵因素。他在社會不均、個人發展，以及培養終生技能等範疇的研究開風氣之先，並特別着眼於幼童期經濟學，就如何解讀歐美低下階層成因提供全新視角，拓展研究新路向。

低下階層所以逐漸形成，源於家庭狀況包含各種不幸遭遇：父母貧困、在單親家庭中成長、童年健康及教育條件欠佳、非認知技能不足，又或青少年期無法戒除不良習慣、長期倚賴政府援助、貧苦狀況跨代延續。由此形成的貧困惡性循環，以致身陷其中者無法自拔。

以維繫家庭並提供所需援助為目標的介入措施，看來是幼童發展認知技能不可缺少的一環。協助家境清貧子弟增進學習機會的計劃，有助維持他們在人力資本的投資。為免為時已晚，此等介入措施宜及早推行。有鑑於此，我認為現行每日 150 個子女單程證配額的政策，徒令跨境家庭兩地分隔，只會導致社會將來產生另一種低下階層。

投資補貼　雙管齊下

綜合以上論點，我建議下列四個減貧和扶貧的措施：

一、首先須開放經濟以及服膺市場規律；經濟增長的確可令不少人脫貧，中國近三十年來的經濟奇跡即為最佳例證。

二、全面投入資源擴闊人力資本投資，以帶動經濟增長及減貧。

三、針對補助年輕貧窮者（包括在保健及教育方面），以便及早累積人力資本，從而增加終身收入。

四、對退休後生活貧苦的長者而言，投資人力資本已顯非其法，相關扶貧

措施應側重於補貼消費，而非提高其賺錢能力，例如通過政府或慈善機構為長者提供收入或資本補貼。政府的高齡津貼計劃，正是一種收入補貼。公屋私有化應屬非人力資本補助或財富轉移之類。

參考文獻

James J. Heckman and Alan B. Krueger, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* MIT Press, 2005.

Yoram Ben-Porath, "The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange," *Population and Development Review*, Vol. 6, No. 1, March, 1980.

12 教育與個人收入不均的關係

近數十年來收入分散程度有增無減，但收入不均現象只在近期才備受大眾關注，部分原因固然在於大眾對分配公義的標準敏感度日高，但亦多少因為社會開放、爭議日多，帶有政治表態成分。至於談過於貧富懸殊程度日益上升的指控，則論者往往單憑一己之見，甚或出於政治意氣，欠缺深入分析及求證。希望透過本文，可略補這方面的不足。

要制定恰當的公共政策處理收入不均問題，必須正確理解收入分散的原因，以及問題日趨嚴重是否由社會、經濟或政治問題引起。這在很大程度上屬於科學議題，必先有確切答案，方能妥善處理相關政策議題。本文將從實證角度探討收入分散背後的成因，從而考慮應對之策；並闡釋個人收入分散與住戶收入分散兩者之間的明確分野。

以下根據 1981－2011 年人口普查各組數據集的子集，估計本地住戶及個人收入分散的堅尼系數，即用以衡量收入分散現象的常用準則。堅尼系數由 0（收入百分百均等）－1（收入百分百不公，亦即一人獨得所有收入）。下列估計數字與政府統計處數字略有不同，主要因為我的樣本量較少，收入變數略嫌不夠周密，但希望沒有太大差別；亦望能藉本文引起其他研究者興趣，採用較為細緻的數據集以作進一步分析。

「分散」對比　分門別類

從【表 12.1】可見，住戶及個人收入分散現象大致上隨時間增長，只有少數例外；近數年雖已放緩，但不均現象卻持續增加。根據政府統計處估計，在 1971－1981 年、1981－1991 年、1991－2001 年、2001－2011 年四段期間，衡量本地住戶收入分散的堅尼系數增幅分別為 0.021、0.025、0.049、0.012。至於在 1981－1991 年、1991－2001 年、2001－2011 年期間，個人收入分散的堅尼系數增幅，則分別為 0.031、0.031、0.026。

表 12.1　個人及住戶收入分散堅尼系數

	堅尼系數					堅尼系數的變化（不同年期）			
	1971	1981	1991	2001	2011	1971－1981	1981－1991	1991－2001	2001－2011
個人收入分散	－	0.401	0.432	0.463	0.489	－	0.031	0.031	0.026
住戶收入分散	0.430	0.451	0.476	0.525	0.537	0.021	0.025	0.049	0.012

資料來源：香港政府統計處。

住戶收入來自所有個別成員，是各人眾多不同抉擇的結果，其中包括就業、退休、結婚、離婚、生育，與及是否自立門戶等選擇因素，對住戶收入及其在社會上的分散情況構成錯綜複雜的影響。

要掌握住戶收入分散加劇趨勢的成因，必先了解上述千絲萬縷的抉擇因素，及其對觀察所得的收入分散現象的效應。如此艱巨的分析任務不易完成，

必須搜集遠遠多於人口普查數字的參考數據。採用現存數據，只能以簡單程式將收入分散現象解構為不同組成因素，然後比較各因素之間的歷時變化，以便從中識別收入分散的主因，雖然分析並不能完全解構背後的複雜因素，但可提供一些住戶收入分散現象的歷時變化的主要原因。

進行有關實證解構分析所用的並非堅尼系數，而是戴爾指數（Theil Index），因為堅尼系數雖有簡單的數學解構公式，反而戴爾指數則可通過數學上的加性（additive）方式解構，以產生各種相關因素或人口組別所佔比重，因而一向廣泛應用於同類分析。事實上，戴爾指數的估計數字與堅尼系數的數字大同小異。

根據戴爾指數，1976－2011 年期間，本地住戶以及個人收入分散程度均同告增加，住戶由 0.452 增至 0.564，個人則由 0.407 增至 0.522；同期內住戶收入分散 0.112 的增幅，與個人收入分散 0.115 的增幅相差不大，但 1991－2011 年期間，兩者增幅強弱有變，住戶收入分散 0.077 的增幅，反變得較個人收入 0.066 的增幅為高，與基於堅尼系數的估計數字相若。箇中原因為何？可從個人及住戶收入分散起因方面探索。

教育政策　均等關鍵

【表 12.2】所見個人收入分散起因可解構為五大因素：年齡、性別、教育、婚姻及新移民狀況。年齡成為用以解釋收入分散的一種頗為相關的因素，性別因素正逐漸減弱，而新移民身份這一因素則略見增強。鑑於離婚及再婚率日漸趨升，單憑目前婚姻狀況數據，已不足以全面反映婚姻歷來變化所產生的累積效應，因而不能作準。

表 12.2 個人收入分散起因相關因素

年份	整體戴爾指數	各組別變化					組別內變化
		年齡因素成份	性別因素成份	教育因素成份	婚姻狀況因素成份	新移民因素成份	其餘因素成份
1976	0.407	0.026	0.027	0.100	0.006	0.005	0.243
1981	0.400	0.029	0.025	0.100	0.009	0.010	0.227
1986	0.429	0.033	0.019	0.120	0.005	0.003	0.249
1991	0.456	0.027	0.018	0.141	0.006	0.008	0.256
1996	0.503	0.024	0.012	0.162	0.006	0.017	0.282
2001	0.482	0.027	0.015	0.170	0.005	0.012	0.253
2006	0.482	0.032	0.011	0.143	0.005	0.012	0.279
2011	0.522	0.031	0.012	0.185	0.006	0.018	0.270
		各佔百分比					
1976	100%	6.4%	6.6%	24.6%	1.5%	1.2%	59.7%
1981	100%	7.3%	6.3%	25.0%	2.3%	2.5%	56.8%
1986	100%	7.7%	4.4%	28.0%	1.2%	0.7%	58.0%
1991	100%	5.9%	3.9%	30.9%	1.3%	1.8%	56.1%
1996	100%	4.8%	2.4%	32.2%	1.2%	3.4%	56.1%
2001	100%	5.6%	3.1%	35.3%	1.0%	2.5%	52.5%
2006	100%	6.6%	2.3%	29.7%	1.0%	2.5%	57.9%
2011	100%	5.9%	2.3%	35.4%	1.1%	3.4%	51.7%

註：包括 18 歲以上而又非學生者；不包括家庭傭工。
資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

從【表 12.2】所見，教育顯然是造成個人收入分散的首要因素，且是三十年來起最大作用。這其實不足為奇，因為在職者個人收入分散現象主要反映個人生產力的變化，而生產力變化基本上源自教育程度。於 1976－2011 年間初

期，教育佔收入分散因素的 25%，但至後期已增至佔 30－35%。

近二十年教育對個人收入分散現象的影響增加，很大程度上是因為教育投資回報率增加。我在第 3 及第 5 章提出本地未能在上世紀 1990 年代採納進取的人口政策和拓展教育，大專學額又尤其不足，實在是大大地影響本地收入不均以及窒礙經濟生產力增長。

人口政策和教育是兩項極其重要的人力資本投資，也是香港半個世紀以來在經濟生產力方面才得以一直領先新加坡的主要優勝之處，無奈近二十年來這個差距已大為縮減。此外，鑑於過去三十多年間，本地個人收入分散一直主要受教育程度影響，解決個人收入不均問題自然應從根源入手，以強化教育政策為首要對策。

次要因素　效應有限

其他相關因素對個人收入分散的效應，則遠不如教育重要。年齡因素對收入分散近十年來效應只有輕微增幅，乃由於「戰後新生代」（baby boomers）年事漸高所產生的效應；三十年來，這一代人領高薪者所佔就業人口比例逐漸增加，造成收入分散程度下降的效應，隨着他們相繼退休，這效應亦將結束。

性別對個人收入分散現象的影響亦持續減退。女性由於教育程度日高，在就業人口中所佔比例隨之上升；男女收入差距逐漸收窄，就業人口中的收入分散現象亦隨之減低。

至於婚姻狀況的效應微乎其微，也許反映出就業人口中低收入單身一族以及已離婚者所佔比例日增，與高收入已婚者所佔比例日降對衡；但實情是否如

此，有待進一步研究。

另一方面，新移民對收入分散現象的效應則略見增加，可見在人數日增的新移民中，低生產力者所佔比例較高。移民政策當然也是一種人力資本投資政策，在自由社會中，個人自應享有移民自由，不受政府約束，但在香港則屬政府政策範疇，何人可移民來港決定權在於政府，家庭團聚雖是符合人權，但家庭的定義卻是由政府所定。

綜合上述分析可見個人收入不均程度上升主要是受教育影響，其他因素則屬次要；因此在處理個人收入不均的問題上，教育政策當為核心所在。

13　香港教育、離婚與住戶收入不均的關係

個人收入分散的主因，在於就業人口中生產力的分配狀況。教育不但對提高生產力發揮重大作用，更是個人在人力資本上最大的投資；其他相關因素諸如年齡、性別、婚姻狀況以及新移民等等，都較為次要。

至於住戶收入分散的因素，則與個人收入分散迥然而異。

住戶收入是住戶中所有個人成員收入的總和。個人收入受自身教育程度影響至大，相對來說，住戶收入與戶主教育程度的關係就沒有那麼密切。可見住戶收入分散現象往往關乎住戶成員及組合方式，以及成員之間錯綜複雜的互動關係。本文論及的戴爾指數（Theil Index）解構分析，只能揭示此等互動關係中的靜態一面，而非其中千絲萬縷的關係。

住戶收入分散的起因，可解構為五大因素：年齡、性別、教育、婚姻狀況，以及戶主是否新移民（【表 13.1】）。一如上章中有關個人收入分散的調查結果，教育一向是影響住戶收入分散的主要因素，而且其絕對效應更與日俱增；不過，較諸年齡、婚姻狀況、新移民身份等因素，其相對比重卻持續下降。

表 13.1　住戶收入分散現象解構

年份	整體戴爾指數	各組別變化	組別內變化				
		年齡因素成份	性別因素成份	教育因素成份	婚姻狀況因素成份	新移民因素成份	其餘因素成份
1976	0.452	0.005	0.010	0.077	0.008	0.004	0.348
1981	0.480	0.011	0.008	0.077	0.013	0.008	0.363
1986	0.424	0.011	0.005	0.090	0.008	0.002	0.308
1991	0.487	0.014	0.005	0.119	0.009	0.007	0.332
1996	0.491	0.021	0.004	0.120	0.011	0.016	0.319
2001	0.503	0.033	0.006	0.134	0.014	0.009	0.307
2006	0.530	0.033	0.006	0.114	0.017	0.014	0.346
2011	0.564	0.041	0.005	0.144	0.022	0.016	0.336
				各佔百分比			
1976	100%	1.1%	2.2%	17.0%	1.8%	0.9%	77.0%
1981	100%	2.3%	1.7%	16.0%	2.7%	1.7%	75.6%
1986	100%	2.6%	1.2%	21.2%	1.9%	0.5%	72.6%
1991	100%	2.9%	1.0%	24.4%	1.8%	1.4%	68.2%
1996	100%	4.3%	0.8%	24.4%	2.2%	3.3%	65.0%
2001	100%	6.6%	1.2%	26.6%	2.8%	1.8%	61.0%
2006	100%	6.2%	1.1%	21.5%	3.2%	2.6%	65.3%
2011	100%	7.3%	0.9%	25.5%	3.9%	2.8%	59.6%

註：包括 18 歲以上而又非學生者；不包括家庭傭工。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

組合不同 效應有別

以下檢視足以影響住戶收入的各種狀況。

一、即使求職不成問題，住戶成員亦並非人人就業，例如選擇脫離職場的退休者，仍會有各種開支，主要由積蓄或收入轉移維持生活水平，近年來出現的所謂「宅男」現象，反映出住戶中一些男性成員放棄工作，其實選擇放棄工作的女性更多。

二、住戶收入普遍隨着戶主年歲增長而增加以至巔峯，再隨戶主年事漸高而下滑。若人口中年齡組合出現變化，則所錄得的住戶收入分散程度亦會改變。香港人口中佔數甚多的「戰後新生代」（baby boomers）日漸老化，退休比例日增，大大影響住戶收入分散的情況，從【表 13.1】數字可見，在 1976－2011 年期間，年齡因素在住戶收入分散現象中所佔比重由 1.1% 增至 7.3%。

三、此段期間，婚姻狀況對住戶收入分散影響所佔比重由 1.8% 增至 3.9%。婚姻狀況中包含多種元素：離婚引致原來住戶一分為二，收入亦隨之攤薄；離婚現象在低收入住戶中尤為普遍。這兩種效應的影響之下，住戶收入分散現象日益加劇；已婚婦女往往為照顧年幼子女而暫別職場，住戶收入因而減少；現代女性教育程度較高、在職時間較長，子女數目下降，亦是引致住戶收入分散加劇的原因之一。

四、性別因素對住戶收入分散現象影響不大，香港住戶戶主多為男性，女性戶主多屬單身或離婚婦人，有關影響力已反映在婚姻狀況中。婦女的經濟地位日漸提高，將有助於減輕住戶收入分散的程度。正如【表 13.1】中數據所示，1976 年以來的相關趨勢確是如此。

五、本地住戶中的新移民絕大部分來自中國內地，由於這類住戶的人力資本普遍較低，人口中新移民比例上升成為住戶收入分散現象增加的起因之一。1976－2011 年期間，新移民狀況佔影響住戶收入分散因素的比重由 0.9% 上升至 2.8%。

住戶變小　分散加劇

住戶大小不一，人數也隨人生階段而有所變化。各成員在一生中作出多方面的決定，例如結婚、離婚、生育、工作、退休、移民等等，對住戶人數都足以構成影響。隨着小型住戶數目日增，整體社會的平均住戶人數已相應減少。

小型住戶日見增加，實在有其人口、社會、經濟方面成因。當「戰後新生代」的成年子女大舉離巢，由此衍生不少小型住戶；「戰後新生代」紛紛達退休之年，其住戶隨之變小。這兩方面的轉變在經年累月後，成為構成單人住戶日增的重要因素。單人住戶在人口中的比重自 2001 年以來持續急升（【表 13.2】）；錄得住戶收入分散程度會隨人口變化而增加，可見年齡因素是住戶收入分散現象的一大成因。

此外，離婚人數上升，一個大住戶變為兩個小住戶，也是小型住戶數目上升的原因之一。離婚現象已成為住戶收入分散程度上升的一種新生而又日形重要的成因，【表 13.2】顯示，1996－2011 年間，每千住戶平均離婚人數由 49 名增至 107 名；同期整體離婚人數則由約 9 萬名增至 26 萬名。離婚者以及有意成為單身住戶者日眾，兩者都有助於小型住戶增長的趨勢。因此，婚姻狀況也日漸成為錄得住戶收入分散趨勢的一大成因。

表 13.2 每千住戶離婚人數

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
每千住戶中 65 歲以上長者人數	225	249	276	292	319	344	343	363
每千住戶中離婚人數	15	18	27	31	49	70	91	107
每千住戶中單人住戶數目	144	152	148	148	149	156	165	171

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

小住戶數量增加，令收入分佈的下層比例隨之增加，收入分散程度自然上升。但這究竟是否不妥？住戶收入分散究竟是好、是壞，抑或無關痛癢？

不均現象　介入指標

住戶收入分散趨勢是好是壞？從下列三種假設情況，可找出一點頭緒。

第一，假設兩個住戶各方面都完全相同，雙方成員在人生不同階段全都作出相同的決定，經濟條件亦完全相等，唯一分別只在於雙方各自對應的成員年齡相差兩歲。

若將這兩個住戶某年收入互相比較，結果大概不同，在成員較為年輕的住戶中，妻子是家庭主婦，翌年將重返職場；另一住戶的妻子則在去年已重返職場，彼此當年錄得收入並不相同，因為所處人生階段各異。至於兩個住戶之間的經濟不均程度則無法得悉，因為除卻成員年齡之外，兩者在其餘各方面均全無分別。

從第一種假設情況可見，所錄得的住戶收入分散現象僅屬表面現象，因為有關住戶成員往往處於不同人生階段。這種情況下的所謂收入分散現象根本無關宏旨，而只是某時期表面觀察或收集所得的統計數字，並不真正足以反映經濟不均現象有所加劇。在錄得住戶收入分散的加劇現象中，三成以上實由人口年齡結構變化所致，根本不值得在政策層面引起任何關注。

第二，假設某大型住戶中有一名成員有意自立門戶，若樓價或租值負擔不高，該成員當能如願以償，自成小型住戶。因此，若樓價或租值回落，錄得的住戶收入分散程度自然有所提高，但是否就可以妄下結論，指經濟狀況因而轉壞？

在這種情況下，大型住戶的這名成員自立門戶之後，生活質素應更勝從前，不但住宿開支得以改善，個人私隱度亦較高；家中其他成員雖難免不捨，但整體居住空間卻較前寬敞。因此，錄得這類住戶收入分散現象倒非壞事。若樓價過高，導致住戶成員無法自立門戶以改善生活環境，才是有欠理想的狀況。「劏房」現象所以日趨普及，在某程度上實為本地家庭有意自立的子女為數眾多，樓市供不應求而引發的後果。

上述兩種情況並無顯示收入分散有不妥之處，但第三種情況則不同。由離婚率趨升所致的住戶收入分散加劇現象並非好事。破碎家庭不利於子女成長，父母離異之後，在子女身上的投資往往隨之減少。惹人關注的一項事實，就是離婚現象在窮等人家之中尤為普遍。

離婚率趨升更有損跨代社會流動力，貧困家庭所受影響特別嚴重。有鑑於此，當局宜制定有助減低離婚率的公共政策，以減輕住戶收入分散程度，並促進跨代社會流動力。

收入不均程度日增，是否百害而無一利？這倒也未必盡然。

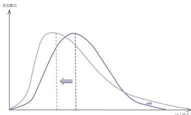
教育不單是個人收入分散的首要關鍵因素，間接地對住戶收入分散也同樣具關鍵性影響。政府制定政策應以人力資本投資為核心重點，藉以減貧並且促進跨代社會流動力；應着力關注離婚率上升現象，因離婚引致貧窮，且窒礙跨代社會流動力。為貧困及破碎家庭中的兒童多作投資，實為減輕長遠收入不均情況的最佳政策。

社會應對貧困及破碎家庭中的兒童額外提供各種補助及支援，尤其在其年幼階段，以幫助來自這些家庭的高材生就讀最佳學府以作為人力資本投資。事實上政府無須負擔所有支出，應鼓勵私人捐獻以達此項目標。

14　最高收入 1% 與 10% 的經濟啟迪

自從 1970 年代初以來，美國及其他發達國家的收入不均程度日增，乃由兩個現象造成，首先是由於收入最高 20% 者的收入持續上升，其次是由於餘下的 80%（即收入處於中層及底層的人士）的收入持續下降。【圖 14.1】顯示這兩個現象拉濶收入分佈。

圖 14.1　收入分佈的兩個現象



第一個現象出現是由於在此期間真正獲得經濟利益的唯一群組只是收入最高 20% 的一群，且集中在最高的 10%、5%，以至高踞頂尖 1% 的少數幸運兒；第二個現象則在於中產階級正逐漸下沉，出現日漸淪為低收入階層的趨勢。在

兩者產生的雙重效應之下，不但收入中位數下降，且最高與最低收入間的差距更日益擴大。

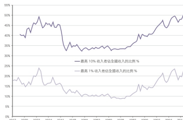
本文先集中討論第一個現象，下篇將探討第二個現象。

U 形逆轉　不均勢成

早於 1955 年，庫茲涅茨（Simon Kuznets）在約翰霍普金斯大學任職期間，就已指出發達國家中的收入不均趨勢往往呈「倒轉 U 形」的經濟常態，在農場工人大舉遷入工業城市之際，收入不均顯著趨升，但隨着產出日增，生產力提升而令增益分佈變得平均，不均現象於是逐步減弱。

皮格提（Thomas Piketty）與薩伊（Emmanuel Saez）兩位法國經濟學家在 2003 年分析美國及其他發達國家稅務數據，證實收入不均日趨嚴重的普遍觀感的確與事實相符，二次大戰後上述一大經濟常態崩解。兩人的研究結果證明，發達國家的「倒轉 U 形」收入不均趨勢已反轉過來成為正「U 形」，自 1970 年代起平穩上升而非下降（【圖 14.2】）。研究又發現，收入最高 10% 家庭的各項收入一直持續提升，這類高收入家庭在所謂「勢大聲洪的 1920 年代」直至 1940 年期間，更高佔全美整體收入約 45%，到二戰爆發影響下，所佔比率才回落至 33% 左右。隨後三十年此一比率一直維持穩定，直至七十年代中葉又告攀升，至 2012 年超越 50%，不但跨過 1928 年的高峰，更打破自 1917 年以來的紀錄。

圖 14.2 美國收入最高 10% 家庭佔整體收入百分比走勢（1913－2012）



資料來源：The World Top Income Database.

兩位經濟學家還發現收入最高 1% 人士佔全國整體收入比率同樣呈現「U」形（【圖 14.2】），於 1928 年達至高峰，在二戰期間跌至約 10%，但自 1980 年代初開始又回升至 20% 以上。

為紓緩收入不均的問題，皮格提（Piketty）與薩伊（Saez）曾呼籲向高收入者徵收較高邊際稅率，比如頂尖 1% 的一群須繳交 83% 邊際稅。鑑於兩人的社會主義立場，有此主張本不足為奇，但如此推論犯上兩種謬誤。首先，他們假設富者愈富而貧者總見墮後；其次，他們認為大部分家庭的實質收入數十年來未見顯著增長，這關乎中產階級為何逐漸淪為低收入階層，下章將就這論點作進一步分析。

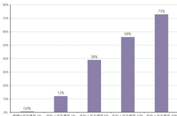
社會流動　另有解釋

究竟能晉身收入最高 1%，又或 5%、10% 以至 20% 一族，是否經常都是同一批人？美國普羅大眾得享此等富足水平的機會（那怕只在一時）又有多大？

在《追逐美國夢》（*Chasing the American Dream*）（2014）一書中，作者 Mark Rank、Thomas Hirschl、Kirk Foster 分析過四十四年的數據，找出美國 25－60 歲人口中有多大比例曾得享不同富足水平，結果相當出人意表。

他們的分析發現，美國人口中有 12% 至少有一年屬收入最高 1% 之列，有 39% 有一年屬收入最高 5%，而 56% 則入於收入最高 10% 之中，更有比例高達 73% 的美國人一生之中有一年屬收入最高 20% 一族（【圖 14.3】）。

圖 14.3　44 年間美國成年人收入分佈水平的不同狀況



資料來源：Mark Rank and Thomas Hirschl.

由此可見，大部分美國人終其職業生涯都會有至少一年得享富足。另一方面，亦有 40% 及 54% 美國人會在 25－60 歲之間至少分別一嘗貧窮或「瀕窮」（near poverty）滋味。

若根據以往從皮格提與薩伊兩位的研究所得，收入最高 1% 的人口始終是同一批人，正如其餘 99% 人口也被視為一成不變；若兩個組別的合成人士真是完全不變，則收入不均也難有轉寰餘地，如此則加稅似是唯一化解之道；但這並非事實，認為 1% 與 99%，或說 10% 與 90% 兩組人的組成完全不會轉變顯然與事實不符。

有關美國人一生中在不同收入級別進出的實證，足以令硬性以收入劃分階級的觀念站不住腳。假使徵收 83% 邊際稅率真能成事，就會剝奪大部分富者一生中能夠躋身收入最高 1% 的唯一機會，嚴重打擊他們努力工作的意欲。

富者愈富　現代演繹

若以「福布斯 400」名單為例，利用已有財富投資而積蓄致富者，實在少之又少。若將 1982 年的名單與 2012 年的互相對照，會發現 1982 年上榜而仍存於 2012 年的名單者不足十份之一。其實於 1982 年榜上有名者，即使每年積聚財富的實質比率只得 4%，也應有大部分在 2012 年上榜；但事實上揮金如土、捐獻或投資不善乃人之常情；名單中因繼承財富而上榜者也大為減少。

屬收入最高 1% 者的收入增值主要在於勞動收入，而非資本收入。官方數據大概過於低估這方面，例如畢菲德（Warren Buffet）報稱的資本收入之中，其實有一大部分應視為其企業勞動所得回報。

收入最高 1% 者的勞動收入升幅為何一枝獨秀？這就不得而知。當然，有關企業高層應得待遇的觀念已有所改變，這在英語世界中尤其明顯。稅率下降，企業高層自能從中得益。不過，各大企業的董事局及股東何以任由企業高層坐享優厚待遇而不過問？

現行的企業管治缺乏規管高層自利的安排，實有不少值得非議之處，況且濫權謀私的情況確實存在，然而能者多得這一概念，畢竟須受到重視。事實上，最有能力賺錢的企業高層，往往並非董事局用人唯親的企業頭頭，而是私募股權公司或大家族股東屬意代為打理旗下機構的人選。

此外，收入最高 1% 者的收入持續上升，也反映出金融界高層享有匪夷所思的優厚待遇。雖然過度槓桿化在金融界確實值得引以為戒，但從業員的優厚待遇，在在都反映出論功行賞，與表現掛鈎的制度，例如投資經理的待遇，就往往根據他們為公司賺得的回報計算。

芝加哥大學已故經濟學教授羅森（Sherwin Rosen）於 1981 年就教導我們，在科技一日千里與全球化趨勢帶動下，只要具備企業家才能、運氣好些或有過人的管理能力，就能出人頭地，成為企業界的超級巨星。只要將伊士曼（George Eastman）與喬布斯（Steve Jobs）二人的際遇作一比較，就可知此言非虛。雖然伊士曼貴為攝影技術的奠基人，但喬布斯既有現成的全球市場，且能在短時間內以低成本推出種種新科技，所獲價值因而遠高於伊士曼。

類似現象在其他領域也日趨普遍，最顯著的例子莫如體育界及娛樂界精英憑藉個人名氣在國際市場大豐收，當然，無論在哪一方面天賦過人，都具備類同成功條件；在今天電子網絡經濟下的超級巨星，觀眾動輒數以百萬計，其號召力的範圍以及報酬自然遠勝於昔。影響所及，這一現象如今已擴展至教育

界、傳道界和電玩界等。

1983 年，可容納 12,500 觀眾的香港體育館（紅館）落成啟用，館內全無支柱的設計，讓圍繞舞台四周的觀眾視線無阻，不但造就了不少廣東流行歌星，為他們帶來可觀收益，更把香港的演唱會事業發展推向歷史高峰。本地娛樂市場得以「全球化」，紅館「科技」可說功不可沒。

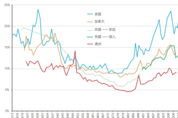
語域為界 「美夢」仍在

環顧全球各地，最高 1% 收入分佈呈 U 形的走勢唯獨在英語世界出現，實屬頗堪玩味的現象（【圖 14.4】），反觀歐洲大陸及日本的走勢卻呈 L 形（【圖 14.5】）。為何非英語世界所出的超級巨星、企業家、發明家以及高薪企業主管數目遠不及英語世界？事實上，全球最具規模的跨國集團也一向來自英語世界，說不定英語世界市場較能融入環球經濟，又或者英語世界以外的各地社會向上流動性較為遜色。

蘭克、赫斯科、福斯特三位在研究中亦發現，近 80% 的美國人口在 25－60 歲期間會在經濟上遇到隱憂，這項經濟風險近四十年來一直有增無減。不過，接受調查的美國人對在有生之年實現「美國夢」卻依然抱持樂觀態度。

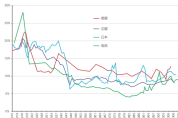
2013 年 11 月，在《追逐美國夢》出版前五個月，該書首席作者 Mark Rank 為《紐約時報》（*New York Times*）撰寫社論，指出約有 40% 美國人會在 25－60 歲之間嚐到貧窮滋味，數天之後，《大西洋月刊》（*The Atlantic Monthly*）就此加以報導；12 月 4 日，總統奧巴馬以經濟不均為題發表演說時，同樣引用了這個驚人數字。

圖 14.4 英語國家及地區最高 1% 收入者佔全國整體收入百分比走勢（U 形）



資料來源：The World Top Income Database.

圖 14.5 歐洲國家及日本最高 1% 收入者佔全國整體收入百分比走勢（L 形）



資料來源：The World Top Income Database.

奧巴馬在演說中強調上述論點，未能完整反映美國社會的貧窮及向上流動性現狀。本書第 16 章「美國與香港社會向上流動性的對照和啟示」已分析 Chetty 等學者的最新研究，出生於 1970－1990 年代的美國人，社會向上流動性並無任何改變跡象。美國向被冠以「機會之邦」（the land of opportunity）的美名，顯然至今未變！

我相信仍須進行一番仔細實證研究，以便了解不均現象惡化之源。對各地傳媒為求譁眾取寵而過度簡化的報導，可別照單全收。

參考文獻

Mark R Rank, Thomas A Hirschl, and Kirk A Foster, *Chasing the American Dream: Understanding What Shapes Our Fortunes*, Oxford University Press, 2014.

Raj Chetty, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez, and Nicholas Turner, "Is the United States still a land of opportunity? Recent trends in intergenerational mobility," Working Paper 19844, National Bureau of Economic Research, January 2014.

Sherwin Rosen, "The Economics of Superstars," *American Economic Review*, December 1981.

Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913-1998," *Quarterly Journal of Economics*, February 2003 (more recent figures updated by authors).

15 從「九成九大眾」檢視教育與收入的因果關係

曇花一現的「佔領華爾街」(Occupy Wall Street)運動，一度以「九成九民眾在此！」We are the 99%!)作為抗爭號召，口號反映的關注在於最高收入的 1% 佔整體收入比重自上世紀七十年代以來有增無減，構成了社會上產生貧者愈貧、富者愈富的分裂，而貧富鴻溝又難以踰越的誤解。

正如前章所述，這無疑是對當代資本主義經濟競爭嚴重曲解的結果。基於高度全球化、電子化、網絡化，而財經又高度共融的大前提，在不同領域獨領風騷的超級巨星收入遠勝於昔，直如天文數字，在很大程度上最高收入 1% 持續上升的謎底正在於此。我亦在文中指出，英語世界人口是在全球各地中最能從這新環境受惠的一群，但佔收入高位者時有更替，最高收入排名榜上的流動性極高，短期內進進出出的現象頻仍。

然而，頂層少數的收入飆升並非七十年代以後收入漸趨不均的唯一原因，另一因素在於最高收入的兩成小眾財富日增，相對之下，其餘八成大眾出現經濟條件轉差的情況；社會上收入分配的兩端愈拉愈闊，甚至呈現兩極化跡象，難免產生另一疑團：為何八成大眾經濟條件每況愈下，收入最高的兩成小眾則日趨富裕？事實上，八成大眾收入增長緩慢，甚至出現負實質增長。

結構萎縮　家計受壓

收入不均日益加劇，而八成大眾收入增長緩慢，乃因兩種可能互為影響的趨勢，一種關乎個人收入，另一與家庭收入有關，前者主要屬於經濟性質，後者則屬社經現象。

實證顯示家庭規模一直有縮小趨勢，造成兩大後果：首先，個人收入不均雖日益加劇，但未及家庭收入不均的程度；其次，家庭收入增長較個人收入增長為慢。家庭收入中位數持續增長緩慢，甚至有時出現負增長，這是小家庭為數日多，拉低了收入中位數；同一道理，低收入家庭隨家庭規模漸縮而比例日增，引致家庭收入不均現象惡化。

從經濟角度而言，小家庭數目漸多乃屬可喜現象，舉例來說，為人子女者即使尚未成家立室，但已具備足夠經濟條件自立門戶，很大程度上可算是社會繁榮的效應，因此家庭收入不均程度微升，卻可視作經濟喜訊。

另一方面，家庭規模縮小亦由於離婚率趨升，此一現象在窮等人家中較為普遍，令家庭收入不均的情況惡化；離婚趨勢對窮家子女向上流動產生較長遠的負面影響，除了直接破壞家庭生活，也會間接地引起社區效應衝擊。成長於離婚率偏高的社區者，日後發展看來不及成長於離婚率較低社區的一群。家庭收入不均與貧窮日增的問題錯綜複雜，與互為影響的社經趨勢關係不可分割。

教育發展　生計攸關

為何個人收入不均也見日增？這一趨勢背後的經濟因素已有詳盡的研究。

早於 1992 年，哈佛大學 Lawrence Katz 教授與芝加哥大學 Kevin Murphy 教授已發現，有關趨勢背後原因在於側重技術的科技發展帶動技術勞工需求日增，技術勞工與非技術勞工的收入差距日益擴闊；兩位教授將當時的非技術勞工界定為中學畢業生，技術勞工則界定為大學畢業生。

這項研究對了解個人收入不均的惡化趨勢至關重要，Murphy 教授更因而獲頒 John Bates Clark 獎章，並獲辭世未幾的 1992 年諾貝爾經濟學獎得主貝加（Gary Becker）教授稱為畢生最得意門生。哈佛大學 Claudia Goldin 教授與 Katz 教授循 Murphy 教授的研究方向，攜手就美國歷來個人收入不均現象作全面鑽研，於 2008 年發表有關分析。

他們研究上世紀美國工資結構的演變過程，結果顯示工資結構從 1910－1950 年逐漸收窄，1950 及 1960 年代轉趨穩定，隨後又於 1980 年代迅速拉闊，八十年代末開始更呈「兩極化」趨勢。自 1980 年起出現的工資不均惡化跡象，可歸因於與教育相關的工資差距擴濶，對比較早年代工資不均現象減弱源自教育相關工資差距收窄，實屬同一道理。

此外，Goldin 與 Katz 發現，近百年來在技術為重的科技發展帶動下，對技術勞工的需求迅速增長，技術勞工供應卻一直欠缺均衡增長。以 1910－ 1950 年間為例，大專教育學額的擴充步伐就超越對技術勞工的需求。不過，自 1980 年代起，大專教育未能及時擴充，技術勞工持續供不應求。隨後在美國出生人口的學歷停滯不前，形成與教育相關的工資差距擴闊。美國高技術勞工短缺，令大專畢業生身價上漲，而個人收入不均現象則轉向惡化。職場中待遇兩極化趨勢日益明顯，中等入息階層萎縮。

Goldin、Katz、Murphy 三位關於美國的研究結果，在其他國家及地區同樣

出現。Castelló-Climent 與 Doménech 兩位 於 2014 年共同發表的報告顯示，在 1950 － 2010 年間 144 個國家及地區中，雖然教育不均的現象均有顯著改善，但收入不均的情況卻並非如此，他們認為以下兩種效應是其成因。

首先，接受教育的回報率與教育水平掛鈎，大專教育的回報率較中小學為高；其次，全球化及側重技術的科技發展，引致與教育程度相關的工資差距日漸拉闊。全球化對不少發展中國家產生的作用尤甚於對美國及其他發達國家，發展中國家勞工市場所受到的影響，實與發達國家受到側重技術的科技發展影響異曲同工。

高薪一族的工資續見增長，並主導教育程度改善效應以及收入底層一群的工資。有關發現印證了教育程度低源於教育政策不濟，這發現或可有助改善教育，提升教育水平，卻不一定提升勞工技術。這現象在很多國家都可見到，並非表示教育政策未能紓解貧窮、提升工資及生活水平，但教育政策確實未能抵消偏重技術的科技發展及全球化對收入不均產生的效應。

教育盲點　禍延經濟

全球各地仍有很多決策者抱殘守缺，認定不應栽培太多大學畢業生，以免他們日後因失業或未能覓得高薪厚職而成為社會及政治動蕩不安的禍根。這種心態實源於上世紀六十及七十年代，當時發展中國家政府紛紛實施進口替代（import substitution）政策，而工業政策則以挑選成功者（picking winners）為指導思想。各種經濟領域均處處設入場障礙，市場力量也得向政府政策讓路，大學畢業生就業機會不多，又集中於政府認許的少數資本密集及基建行業。面對

如此環境，決策者認為大學畢業生不應過多，以免技術勞工未能充分就業的想法雖屬不幸，但尚可理解。

不過，時移世易，及至八十年代全球化席捲全球，各地市場隨之對跨境經濟活動中門大開，不少昔日閉關自守的經濟體亦紛紛對外開放，務求在國際貿易及外來投資中分一杯羹。技術勞工到處吃香，更因供不應求而令工資水漲船高。發達國家逐漸將生產線外判至發展中國家，釀成本土技術與非技術勞工錯配的情況變本加厲，不論發達國或窮國均出現個人收入不均現象。以往高學歷人才供過於求之憂，迅即變成各地教育投資不足之累。

全球化的反對者、批評者將收入不均現象歸咎於全球化趨勢，其實未能理解這其實並非必然結果。全球化與側重技術的科技發展，若能同時以足夠的教育投資加以配合，就不會出現收入不均日趨加劇現象。教育政策未能隨機應變，才是問題核心所在。如何改善教育以增加生產力，幫助貧者與弱勢社群於社會台階向上攀升，實在是現今社會的一大挑戰。

技術短缺　失策之過

技術勞工供不應求情況日益加劇，又會有何後果？急需聘請技術勞工的僱主一直抱怨高薪招攬人才導致盈利大為削弱，各行各業須有足夠財力，才可在保住高增值之餘，又能以高薪求才，而中產階層為之萎縮。

反觀低增值僱主卻能通過聘請非技術員工，得以繼續生存，非技術勞工供應充裕，職場的激烈競爭又令工資處於低水平。種種實證表明，穩定性較低、屬兼職性質而又缺乏員工福利的低薪職位，正有日趨增加之勢。此外，全職收入中

位數未見顯著增長的現象已持續多年以至數十年，難怪非技術勞工亦嘆一職能求。若技術勞工一直供不應求，各行各業更難望開發必需高技術專才的業務。

放眼香港，零售業是本地發展最快的行業之一，甚少聘請高技術人才，創新的飲食業獨領風騷，不但大小食肆屢獲米芝蓮殊榮，在競爭中突圍而出而能在聯交所掛牌的飲食集團亦不計其數。我個人尤其欣賞本地經營有道的火鍋店，以侍應助理取代侍應的節流方式取得可觀盈利，同時令本來缺乏獲聘條件者亦能得享就業機會。

技術勞工供求錯配的現象持續，勞工市場就業機會的兩極化趨勢日益惡化。技術與非技術勞工差距既漸拉闊，尋求中層職位更是難上加難。

另一方面，部分行業卻加開待遇優厚兼要求高技術、高學歷的職位空缺，主要集中於金融及科技界以及個別專業界別。究其原因，無非由於高技術員工供不應求，缺乏競爭。

幸而新時代的勞工市場形勢並非一成不變。個人終其職業生涯，往往會嚐到貧窮、富足以及未經貧富的滋味。在《追逐美國夢》（*Chasing the American Dream*）一書中，作者蘭克（Mark Rank）與赫斯科（Thomas Hirschl）道出25－75 歲的美國人中，約有 51% 的生活水平會在一生中某階段跌至貧窮線以下（【表 15.1】），另有 51% 美國人會在一生中某階段得享富足生活。「富足」的定義是貧窮線收入生活水平的十倍。不時在貧窮與富足之間流動，正是新時代勞工市場生態的寫照。貧富流動性高雖然會在經濟上令不少人有欠安全感，但總不會像收入分佈數據那般毫無變化 — 例如皮格提（Thomas Piketty）與薩伊（Emmanuel Saez）兩位法國經濟學家 2003 年發表的研究結果 — 令不少人誤以為階級結構亦一成不變。

表 15.1 美國 25 歲以上經歷貧富的人口累計百分比

年齡	經歷貧窮的人口比率	經歷富足的人口比率	未經歷貧窮或富足的人口比率
25 歲	5.9%	1.9%	92.2%
35 歲	19.7%	14.2%	67.2%
45 歲	28.2%	26.9%	50.0%
55 歲	35.4%	40.2%	35.8%
65 歲	42.8%	48.9%	25.9%
75 歲	51.1%	51.0%	20.1%

資料來源：Rank and Hirschl (2001).

【表 15.1】中列出美國 25 歲以上經歷貧窮、富足以及或貧或富的人口累計百分比，從中可見 25 歲人口中約有 6% 嚐到貧窮滋味，隨後比率逐步上升。經歷既然無法消除，嚐到貧窮滋味的比率自然有增無減，年屆 75 之際，則有 51% 的美國成年人至少經歷過一年貧窮，同樣有 51% 的成年人至少經歷過一年富足，而兩成的成年人則未曾經歷貧窮或富足的滋味。但要明白，表中所示為一生中至少一嚐貧富滋味的成年人百分比，而非現正面臨貧或富境況的美國成年人比率。

對於收入不均現象，有論者認為是市場未能「提供」足夠理想職位之過，也有認為是政府未能為陷於貧困者提供有效社會安全網之過；兩類論者同時認為收入不均是資本市場之過，因為資本主義制度下，總有經濟失敗者。不過，他們都忽略了資本市場必須順應供求條件而作出反應。

假使勞動力缺乏足夠技術勞工，各行各業為求善用有限資源，只會提供低薪職位。問題的真正關鍵在於政府未有及時制定教育政策，以滿足近三四十年

來市場對技術人才的需求。奴隸制已成過去，教育難免因「資本市場不完善性」（market imperfections）而受限制，因而必須制定適當的公共政策。各地政府在這方面責無旁貸，對此缺失自然亦難辭其咎。

公共政策還有別的缺失，就是在於未能通過土地及物業供應促進經濟發展，日後將透過討論皮格提教授所著《廿一世紀資本主義》（*Capitalism in the 21st Century*）一書，詳細探討相關議題，兼論香港的處境。

參考文獻

Amparo Castelló-Climent and Rafael Doménech, "Human Capital and Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles," *BBVA Research Working Paper*, 12/ 28, 2014.

Claudia Goldin and Lawrence F Katz. *The Race Between Education and Technology*, Harvard University Press, 2008.

Lawrence F Katz and Kevin M Murphy, "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *Quarterly Journal of Economics*, February 1992.

Mark A Rank and Thomas A Hirschl, "Rags or Riches? Estimating the Probabilities of Poverty and Affluence across the Adult American Life Span," *Social Science Quarterly*, December 2001.

Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913-1998," *Quarterly Journal of Economics*, February 2003.

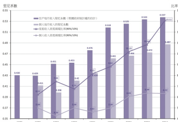
16 美國與香港社會向上流動性的對照和啟示

世界各地都似有收入不均情況加劇、跨代收入流動性減弱等現象，所謂「跨代收入流動性」，指的是下一代相對於上一代在整體收入分配中的向上流動機會。一般人往往直覺地以為收入不均與跨代收入流動性之間存在必然關係，又或跨代收入流動性日降，則收入不均即隨之趨升；對於箇中關係，從世界各地以至香港，有何明證？

實證研究 別具啟示

世界各地都通過調查及人口普查等方式，收集個人、家庭收入分佈情況的實證數據，有關各地收入不均趨勢的資料可謂翔實豐富。近三十年來，實證顯示不少經濟增長迅速的社會中，收入不均現象正在加劇，而家庭收入不均加劇程度尤甚於個人收入不均，不但北美洲及歐洲發達國家如是，新興國家及發展程度較低的地區亦如是，香港自然也不例外（【圖 16.1】）。

圖 16.1　香港家庭與個人收入不均情況（1971－2011）



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

實證研究　別具啟示

另一方面，由於缺乏充份數據研究父母收入對子女收入的影響，期內各地跨代收入流動性並不明朗。2014 年由哈佛大學、加州大學伯克萊分校以及美國財政部經濟學家合作發表的研究，結合政府檔案、人口普查以及相關調查結果，就美國跨代收入流動性搜集得至今最為充足的實證數據（2014 年 Chetty 等合著），本章將詳細介紹其中要點。

香港的情況比較複雜。香港教育學院周基利教授就跨代教育流動性發表的一份研究報導，結果顯示從 1991－2011 年二十年間，本地學生接受高等教育機會出現下降的情況；研究聚焦年齡介乎 19－20 歲本地年輕人的教育流動性，為

香港社會跨代貧窮趨勢提供首項實證。

但我根據 1976－2011 年本地人口普查資料所作研究的結果與此並不相同，結論是：期間沒有充份證據顯示香港的跨代教育流動性有所減弱。

跨代流動　不減當年

Chetty 等經濟學者採用美國在 1971 －1993 年間出生的 5.000 多萬名子女及其父母的相關政府檔案，研究主要基於兩方面的估計：一、父母與子女之間「收入百分位數等級」（income percentile ranks）的相關程度；二、子女能否在整體收入等級中達至頭五級乃受父母收入等級影響的或然率。

值得注意的是，Chetty 等根據「收入百分位數等級」而非直接以收入衡量跨代收入流動性，研究方法是先把父母收入與同輩中人加以比較，然後把父母收入按 0－100 排列等級，子女收入亦按同一方式加以比較及分級。根據父母及子女各自在整體收入分佈中的級別，就能界定其收入流動性，例如子女收入等級從最低五分之一升至最高五分之一的機會。

此一方法可避免因平均收入趨升或人口中收入不均日益加劇導致的量度問題。假若收入流動性定義為以低收入家庭（如收入最低的五分之一家庭）子女達至高收入門檻（如 10 萬美元）的機會為衡量準則，則收入流動性的估算值會隨着平均收入增長，而人為地上升。

另一方面，收入不均程度日增卻會把低收入（例如最低五分之一）家庭子女與高收入家庭（最高五分之一）子女之間的預期收入差異放大，在這個前提之下，由於子女收入高度依賴父母收入在整體收入分佈中等級的程度今勝於

昔，子女的收入流動性的估算值因而下降。以收入等級計算跨代收入流動性，可避免這些問題，因而較能正確衡量跨代收入流動性的變化。

Chetty 等的研究發現，近數十年來美國社會的跨代收入流動性一直變化不大，父母與子女的收入百分位數等級之間亦一直維持高度穩定的關係。

他們的實證研究顯示，父母收入等級對子女收入等級的量化效應，一直處於 0.34 左右的水平，而這個數值可詮釋為最富有家庭（即頂層 99%）子女與最貧窮家庭（即底層 1%）子女之間的平均百分位數等級（mean percentile rank）差異。

換言之，最富有家庭子女的收入約較最貧窮家庭子女只高出 34 個百分點，期間流動性不可謂不大；而這一現象亦與近數十年來跨代收入流動性有所減弱的觀感背道而馳。由此看來，從整體收入分佈中最低五分之一升至最高五分之一的機會，美國今時今日為人子女初入職場者與 1970 年代的情況相比，並無太大分別。

舉例來說，生於 1971 年而父母收入屬整體收入中最低五分之一者，其躋身收入分佈中最高五分之一的或然率為 8.4%；生於 1986 年而收入背景相同者的或然率則為 9%。此外，1984 年生於最高收入之家者，享有大學教育機會較生於最低收入家庭者高出 74.5 百分點，而 1993 年出生者的差異則為 69.2 個百分點，看來美國近期出生者的跨代收入流動性略有提升。

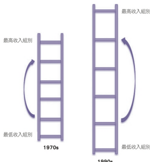
向上流動　因地而異

不過研究亦發現雖然根據等級衡量所得的收入流動性數字一直維持穩定，收入不均情況卻增加了，與以往有關美國收入不均趨勢的研究結果脗合。其研

究亦顯示，根據 25－30 歲年輕人個人收入分佈量度所得收入不均已日形加劇，而大學畢業生與高中畢業生之間的收入差額也日益擴大。換言之，在個人收入一環中，家境效應帶給個人收入的得益是比從前增加了。

上述研究中以梯子圖形代表收入分佈，梯級則為各百分位數等級（【圖 16.2】）；圖形中的梯級日漸拉闊（收入不均加劇），但子女向上攀升的機會卻並未改變（等級流動性維持穩定）。

圖 16.2　出生運氣的視覺模擬圖



資料來源：Raj Chetty 等美國學者 2014 年有關美國跨代收入流動性的研究。

上述結果或會令直覺地以為收入不均與收入流動性必然成反比者感到意外。近數十年來，收入不均增加往往在於收入頂層（包括最高的 1%），而此一群組卻與收入流動性關係不大。事實上，亦有日趨充分的證據顯示，即使在同輩之中，收入最高 1% 之中的流動性極高，甚多人在數年間在此界別裏外穿梭。

Chetty 等學者的研究更發現，美國不同地區的向上流動性差異甚大，背後因素包括五方面：種族隔閡、收入不均、教育水準、社會資本、家庭結構，有關研究結果在下一章探討。

學校教育　流動指標

由於未能如 Chetty 等美國學者般掌握所需的政府檔案，我缺乏優質收入資料估計香港社會向上流動的情況，只能退而求其次，利用父母與子女的教育程度構建跨代聯繫以估算向上流動性，並按照美國學者的原則，以父母及子女同輩的「教育百分位數等級」（schooling percentile ranks）量度各自相對經濟等級的準則。經濟學者早已知道教育為個人未來收入的可靠預測依據。

為估計父母教育等級對子女教育等級產生的量化效應，我採用本地人口普查數據集 ，以 1976－2011 年期間本地 20－24 歲與父母同住的年輕人為研究對象，所得實證估計與 Chetty 等美國學者的研究結果頗相近（【表 16.1】）。

【表 16.1】中可見，1951－1966 年期內出生者，母親教育程度對子女跨代教育的量化效應由 1951－1956 年的 0.372 大幅降至 1961－1966 年的 0.255（父親教育程度的量化效應大概相類，在此不論），相關估值愈高則跨代收入流動

性愈低，故此狀況顯示雖然二戰剛結束時社會向上流動性偏低，但在隨後十五年間急劇提升。

表 16.1 跨代收入流動性中等級之間的相關程度

出生世代追蹤	1951－56	1956－61	1961－66	1966－71	1971－76	1976－81	1981－86	1986－91
母親與孩子	0.369	0.310	0.258	0.256	0.252	0.292	0.317	0.282
父親與孩子	0.373	0.319	0.261	0.255	0.242	0.294	0.324	0.307

註：1. 估計基於 1976－2011 年人口普查資料庫中各家庭的子女在 20－24 歲時的教育程度。

2. 人口定義從 1996 年中期人口統計開始發生變化，上表估計根據以往人口定義計算。即使根據新的人口定義，結果仍然可靠。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

至於 1976－1991 年期間出生者，跨代教育的量化效應平穩，約介乎 0.258－0.317，較 Chetty 等美國學者根據入息資料估計的結果為低，顯示香港的向上流動力較高。由於香港發展迅速，此結果實不足為怪。

上述估計亦發現與 1976－1991 年期間出生者（0.282 與 0.317 之間）相比，於 1961－1976 年期間出生者有較低的相關程度（0.252 與 0.258 之間），顯示近年香港之跨代教育流動力較以前為低。

這情況原因有二：首先，在 1997 年政權移交之前，亦即 1980 年代末及 1990 年代初，中產大舉移民，為數估計高達 416,500，以致留港子弟的升讀大學機會大增；即使父母教育程度偏低，子女入讀大學的機會亦有所增加。再者，1980 年代下半期，面對中產大舉移民海外，香港政府為求恢復市民對前景信心

而開始擴充大學學額，本地學子升讀大學的機會迅速增加。（參考第 19 章）

由此可以推斷，1986－1996 年期間，本地低收入家庭向上流動性大幅提升僅屬過渡現象，其實由於升學競爭減低，尤以入讀大學為然；面對這段機會非比尋常的時期，我們應該從新解讀周基利教授的研究結果，要說 1991－2011 年間香港社會向上流動性有所減弱，未免流於片面，事實是 1961－1976 年期間出生者運氣特佳，適逢本地移民率飆升及大專學額大舉擴充，盡得其利，後來出生的一群可沒有這運氣！

對有關現象更恰當的解讀，是香港社會的向上流動性一直保持平穩，相對於 1951－1961 年期間出生者而言是有提升，而 1961－1976 年出生者適逢其會，受惠於臨近 1997 年的中產移民潮，得享向上流動性激增的機緣。自此以後，香港社會的向上流動性又回復至一貫的平穩狀況。

參考文獻

Raj Chetty, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez, and Nicholas Turner, "Is the United States still a land of opportunity? Recent trends in intergenerational mobility," Working Paper 19844, National Bureau of Economic Research, January 2014.

Raj Chetty, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, and Emmanuel Saez, "Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States," Working Paper 19843, National Bureau of Economic Research, January 2014.

SCMP Editorial, "Education is key to closing Hong Kong's wealth gap," (Citing unpublished research results by Professor Kee-Lee Chou, Hong Kong Institute of Education), *South China Morning Post*, 22 February, 2013.

Yue Chim Richard Wong, "Has Educational Opportunities Deteriorated in Hong Kong? Recent Trends in Intergenerational Mobility," School of Economics and Finance, The University of Hong Kong, September 2015.

17 改善跨代流動性的要訣

正如上一章的分析顯示，在美國或香港社會，1970－1980 年代出生者的跨代收入流動性並無下降跡象。美國的跨代收入流動性相關估計數值為 0.34（用百分位數等級計）；香港的跨代教育流動性的相關估計數值則處於 0.31 水平（用百分位數等級計），而事實上，自 1950 年代末出生一輩開始，本地跨代教育流動性已一直維持同一水平。

因此，以為美國和香港跨代流動性在 1970 年代及 1980 年代有所下降的大眾觀感，實在錯判形勢，這個誤解源自誤以為由於收入不均現象增長，則跨代流動性必然有所下降。尤其值得注意的是，從香港（0.31）與美國（0.34）的估計數值可以推算出，在港、美兩地，繼承得來的優勢或劣勢，均會在三代之後完全消失，正正體現所謂「富不過三代」這古老說法。

不過，即使近數十年來，美、港社會整體跨代流動性大致維持平穩，但在個人成長過程中，家庭或社區方面普遍存在頗多影響跨代流動性的錯縱複雜因素，箇中關係千絲萬縷，不易解構，只知其中部分相關效應顯然影響較大，值得研究。

流向差異　五大起源

2014 年初，Chetty 等美國學者的研究發現，該國不同地區的向上流動性各

有差異，背後的因素包括五方面：一、種族及社會隔閡；二、收入不均；三、教育水平；四、社會資本；五、家庭結構。

一、這些學者發現，在黑人比例較高、種族隔閡嚴重的社區，向上流動性特別低。在此等社區中，黑人以及白人的向上流動性都較低，顯示種族隔閡因素對向上流動性的影響存在於社區層面，而非個人層面。

在「地域分散」(geographic sprawl）程度（按上下班交通時間計算）較低的城市，向上流動性偏高。地域分散通常使經濟條件較低者住在遠離工作的地點，而須忍受較長上落班的交通時間。因此這類上班族聚居的位置偏遠隔離和一致化的社區，正面成功榜樣通常為數不多，結果造成社會向上流動性與收入隔閡多呈反比。

種族隔閡因而成為美國在社區層面通過種族及貧窮因素影響向上流動性的機制。有關結果暗示，地區鄰里的種族與收入兩方面愈交叉混合，上班地點與居所之間的交通時間愈短，則該處的向上流動性也愈高。回看本港近年有大量人口搬往新界，而工作機會仍集中於傳統市中心區，致令現時的收入隔閡程度遠較四十年前為高。

二、收入不均對跨代流動性的效應。美國收入不均程度較高的地區中，向上流動性往往較低。這一現象亦與世界各國所錄得的所謂「大亨曲線」(Great Gatsby Curve）不謀而合。

相較之下，無論美國境內或世界各地，收入最高 1% 與跨代流動性的相關程度不大。雖然未能對此作出任何確切結論，但此等相關因素顯示，蠶食中產階層收入的因素對跨代流動性的障礙尤甚於收入頂層的增長因素。

三、學前教育及教育制度對社會向上流動的影響。考試分數較高、輟學率

較低而每班學生人數較少的地區，向上流動性往往較高。此外，若地方稅率較高，由於所得稅款多用於資助公立學校，有關地區的向上流動性通常亦較高。

有趣的是跨代收入流動性的空間分佈形態（spatial patterns），與不同地域之間父母收入對子女受大學教育機會及未成年產子比率影響分佈形態亦極為相似。收入的空間分佈模式差異在子女未投身社會前已經出現，意味着流動性差異繫於他們成長過程中各項影響因素。

四、社會資本指數（social capital indices）的影響，這是一個地區中社會網絡與社區參與的指標，與該區的向上流動性高度相關。舉例來說，向上流動性偏高的地區，居民信奉宗教的比例及參與社會組織的程度相對較高。

五、家庭結構是對向上流動性最具影響力的因素。研究結果顯示一個地區內向上流動性與由單身母親撫養的子女比例的相關估計數值為 −0.764，單憑此一因素，已足以解釋流動性的所有地域差異。子女若在較少單親父母的社區中成長，其向上流動性亦較高。

從研究結果可見，若能掌握美國家庭破碎原因並處理得法，應有助改善窮等人家子女的向上流動力。事實上，無論在美國抑或香港，低收入家庭離婚率較高的現象已是人所共知。此外，研究還突顯地區的重要性，例如貧窮集中、住處隔閡、社會資本，以及地區學校質素等因素均對跨代流動性影響至大。當然，單憑此等相關效應，並未足以揭示不同地區效應各異究是由於地區本身特點，抑或區內居民特質上的差異。

跨代流動　宏觀圖像

至於影響香港跨代流動性又有哪些因素？我利用人口普查數據，構建了足以影響本地跨代流動性的一系列因素，但由於可資參考的資料有限，以下集中討論教育與跨代流動性的關係，分析未盡完善；若要作出較為妥善的量化分析，須經詳細調查收集充份數據，結合政府檔案，以便構建更為完整的圖像。

維持不變，然後就下列因素對個人教育水平進行分析：一、性別；二、子女是否近二十年內的新移民；三、父或母是否近二十年內的新移民；四、是否單親家庭；五、父母或單親是否居於自置居所（私樓或政府資助房屋）；六、父母或單親是否租住公屋單位。

我的研究方法利用迴歸分析，估計上述各種因素對個人教育水平的量化效應，先以父親的教育水平，再以母親的教育水平進行分析。分析結果詳載於本書第 19 章，其中重點總結如下。

父母教育水平對個人教育水平的估計效應，在過去三十多年有一定的常態在。1961－1991 年出生年齡組別的跨代教育流動性，並無下降；1986－1991 年出生組別的教育水平也許更略有改善。1961－1971 年出生組別的教育流動性特別高，這是由於 1980 年代本地大專教育擴展，而中產階級又在九七回歸前十年內大舉移民外地，留港學子受教育的機會遂得以改善。

估計數字顯示，假設父母教育水平及其他相關因素維持不變，自 1986 年以來，男性教育水平一般略較女性為低。此亦不足為奇，眾所周知，女生學業成績一般優於男生，在香港繼續學業的機會自然較大。

新移民的教育水平偏低，近十年內移居香港者，其教育水平遠較在港出生

者為低；即使十至十九年前移居香港的一群，這不利因素依然存在，不過差距較小而已。

父或母若屬新移民，特別是於十年內移居香港的，會構成不利條件。2001－2011 年間人口普查數據顯示，這些不利因素對更近期新移民的影響更大。

聚焦背景　漸見端倪

與單親家長同住者，其教育水平明顯地較與雙親同住者為低，其中估計數值或會被低估，因為雙親之中可能有一人再婚，與父母同住者或曾在單親家庭中成長。我由於未能掌握子女幼時有關父母婚姻狀況的資料，因而無從對實際效應作出更準確估計。

父母自置居所者，其教育水平往往遠高於父母為私樓租戶者，這一差距正在持續擴大。究竟出現這些效應的原因是否在於較佳成長環境抑或其他財富效應，則不明確，無論實際原因為何，在自置居所家庭中成長者顯然較具優勢。

居於父母為政府資助房屋單位（多屬居者有其屋計劃，簡稱「居屋」）業主者，其教育水平往往較高，但此一效應卻持續銳減，以致在 2011 人口普查年度其教育水平更低於父母為私人住宅租戶者。同樣，這到底屬社區效應或財富效應，並不明確。

父母租住公屋單位者，其教育水平往往遠較父母為私樓租戶者為低。由於一般公屋單位住戶搬遷機會較低，這極有可能是社區效應。

對症下藥　濟貧長策

從美港兩地的研究結果可見，為資助低收入家庭而設的公共房屋政策應由提供資助租住公屋單位，改為提供貧者足以負擔的資助單位；此舉可產生三重利益，增加低收入家庭的跨代流動性。

第一，置業有減少貧窮夫婦離婚的作用。減低離婚率，應有助減少單親家庭。

第二，有助提供財富轉移（不只局限於房屋服務之類實物轉移）機會，從而提升低收入家庭幫助子女的能力。現時香港家庭的收入中位數約為 23,000 元，除非地產樓市崩潰，否則中等收入及低收入家庭已難望有足夠積蓄置業，窮困家庭更無緣成為業主。當然樓市崩潰又會觸發另一種災難。

第三，使低收入家庭不再聚居於租戶實際上遷居無望的公屋社區。任由窮困家庭聚居於偏遠而鮮見有助跨代流動性典範的社區，究非善策。多元化而又能共融的社區較能提供向上流動成功的典範。社會上有能力置業者愈多，政治分化程度也會愈低。

有些人的成長境況困苦、居住環境惡劣，依然能夠出人頭地。個人成功背後，往往得力於母親養育、長輩（如祖母）提攜。十年樹木，百年樹人，扶掖下一代成才，必須有組織、具計劃，否則根本難以克服個人生來就要面對的逆境。

五十年前，美國的「抗貧戰爭」（War against Poverty）實行派錢濟貧，以期提高下一代的生活水平，可惜效果未見理想。這是由於未能認清當時真正缺乏的是父母的悉心照顧，或扶助幼小的社會計劃。當初未能認清如此重大真

相，使幼兒貧困得以蔓延，以致兒童就學能力、求學意志、學習態度、學習動機均受影響，這才是跨代流動性和貧窮問題日趨惡化的根源。如果面對飢腸轆轆的貧童，派錢固然是救急扶危，但這卻非我們今天所面對的問題。

切提等美國學者的研究結果在在證實，投資教育、維持家庭穩定、確保社區中弱勢社群受到扶助等安排都不可或缺。目前香港的公共房屋普遍位置偏遠、環境孤立，又怎能賴以建設繁榮社區！

參考文獻

Raj Chetty, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, Emmanuel Saez, and Nicholas Turner, "Is the United States still a land of opportunity? Recent trends in intergenerational mobility," Working Paper 19844, National Bureau of Economic Research, January 2014.

Raj Chetty, Nathaniel Hendren, Patrick Kline, and Emmanuel Saez, "Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States," Working Paper 19843, National Bureau of Economic Research, January 2014.

第四部分

18　幼兒教育、經濟增長與社會不均

2013 年 2 月 12 日美國總統奧巴馬發表的國情咨文中，提及芝加哥大學赫曼（James Heckman）教授的研究結果，顯示部分幼兒教育計劃的投資回報率高達每年 7% －10%，水平實高於 1945－2008 年期間的股市表現。

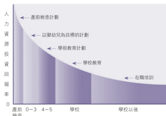
2013 年，美國國會提出法案，增加為中、低收入家庭四歲幼童優質全日制學前學額。赫曼教授指出，是項法案所包含的幼兒教育政策，既合乎社會公平原則，亦具經濟效益。

赫曼教授被譽為全球十大最具影響力經濟學家之一，在計量經濟學及微觀經濟學方面的領先研究成就令他在 2000 年獲頒諾貝爾經濟學獎。

赫曼教授近期的研究專注於社會不均現象、人類發展及生命周期技能培養，尤以幼兒教育為重點。目前正就幼兒階段介入教育方案進行實驗研究，及將過往實驗重新分析，同時展開對美國及西歐各國社會中下層社會形成的研究。他的研究為相關課題帶來新思維，並闡釋何以香港以至世界各地為紓解社會不均及貧窮問題而採取的措施均成效不大。

赫曼教授的研究顯示人力資本回報最高峰期在於產前，其次是零至五歲階段，極具啟發性（【圖 18.1】）。

圖 18.1　不同年齡的人力資本投資回報率



資料來源：James Heckman (2013).

弱勢禍根早種

古語有云：「三歲定八十」；赫曼教授的研究由此入手，結果顯示從出生至五歲階段如何採取介入措施，可對幼兒長大成人後的收入、健康、犯罪傾向及其他行為方面產生巨大影響。

改變幼兒出生（甚至產前）的環境，足以改變其日後的前途，是以赫曼教授的研究，不但能為人類未來的經濟繁榮帶來新希望，更使弱勢社群的家庭及其下一代的前景透出一線曙光。

人所共知，教育可提升生產力、增加機遇，因此所有有關減輕社會不均的建議都着重提供有教無類的教育制度，但據赫曼教授指出，「各種現行方案一直

忽略有關所需技能、家庭背景的影響，以及在學前階段就已形成的技能差距。」

雖然教育確能收減少社會不均之效，但往往行之不得其法。赫曼教授表示：「各種現行計劃既未能及早開展，亦未能培育出有利個人及社會繁榮所需的技能。」

他的研究發現，家庭背景對其一生機遇產生舉足輕重的影響。有些幼兒天生條件優厚，但條件欠佳也大有人在，大部分人終其一生亦難以迎頭趕上。弱勢社群子弟在學業和事業上成功機會較低，長大後健康也可能較差。

由於發達國家的離婚率日升，在單親家庭中成長的兒童為數日增，研究也發現這是有礙兒童日後成就的最關鍵因素。香港近三十年來離婚率急劇上升，已位列全球十大離婚率最高地區之內。

於 1980 年代及 1990 年代出生的較年輕世代與父母的鴻溝，也許在某程度上反映出其中有部分人在單親家庭中成長。1981 年，年齡介乎 11－20 歲（生於 60 年代）的青少年有 1.2% 與單親父母同住（【表 18.1】），1991 年同一年齡組別的比率為 2.9%，2001 年達 7.0%，2011 年更增至 11.7%；在這重要一環，1980 及 1990 年代出生的青少年的成長背景更與生於 1960、1970 年代的一輩大不相同。

表 18.1　與單親父母同住的兒童百分比

	1981 年人口普查	1991 年人口普查	2001 年人口普查	2011 年人口普查
1－5 歲	0.4%	0.6%	2.8%	3.9%
6－10 歲	0.9%	1.9%	5.0%	8.2%
11－20 歲	1.2%	2.9%	7.0%	11.7%

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

值得注意的是，1－10 歲處於幼兒成長關鍵時期的兒童之中，在單親家庭中成長的百分比正急劇上升，自 1981－2011 年的三十年間，有關百分比更激增十倍之多，增幅實在非同小可。

研究雙管齊下

赫曼教授把從人力資本角度研究的「健康經濟學」，以及「認知及非認知技能培養」經濟學兩種不同的經濟學文獻加以結合，從而加深關於人生階段培養技能的認識，藉以了解社會不均的根源，並設法制定措施予以紓解。

他在有關研究中發現，不論在認知、非認知技能，抑或健康狀況方面，個人以及不同社會經濟群體之間，均於幼年已出現技能上的差距，關乎父母教育程度及母親技能等家庭背景因素，但若在統計上撇除有關因素，就能大大消滅此等差距，因此，為免悔之已晚，在幼年階段採取介入措施是必需的。

養成各種技能的年齡各異；個人智商一般在 10 歲左右趨於穩定，可見有必要在 10 歲之前培養；說得一口純正外語的能力，一般在 12 歲之前的階段養成，若未能及早學好句法及語法，則似難以在往後的人生階段掌握。年幼時即富侵略性亦足以預示成年犯罪及暴力傾向，但非認知技能在青少年階段採取介入措施亦會引起改變，這在神經科學方面的研究中亦有論據（例如有關研究發現人到二十出頭，前額葉皮質仍能產生變化）。

赫曼所作研究中最重要的論點在於各種技能之間有互相催生的作用。幼年階段的技能差距，若不及早加以彌補，就會日漸擴闊。生命周期中的人力資本累積效應，好比乘數而非加數，赫曼教授稱之為「動態互補性」（dynamic complementarity），既屬個人所獨有，自然也是人力資本投資的特性，構成赫

曼教授研究中幼兒教育重點的基礎。

假使弱勢社群兒童能及早受助，得以在學習能力高峰期取得各類至關重要的技能，則應能以較有效、較具成本效益的方式縮窄兒童的技能差距。

及早介入之效

赫曼教授同意正如部分批評者所指幼兒教育成本高昂，但更應着眼於其重大投資回報。為弱勢社群兒童提供優質幼兒教育，實在能大大提高教育及健康水平，亦能改善經濟效益。

為弱勢社群兒童提供現金轉移、學費資助，並提高最低工資水平是一貫沿用的措施。赫曼教授的研究則顯示，高中畢業前形成的個人成就因素，在畢生收入不均中所佔比重約僅為一半左右，他認為這也是一般人的盲點所在，因而指出：「表面上歸因於教育效益的各種成就，尤其是大學畢業學歷，在很大程度上實由遠在學前階段就已形成的各種因素所致。」

至於為弱勢社群兒童提供的介入措施投資回報偏低，足以印證赫曼教授對於扶助弱勢社群的現行計劃大都未能奏效的分析；相反，各種實證文獻顯示補救措施投資回報可觀，在在為赫曼教授的有關論點提供證據。優質幼兒教育計劃為弱勢社群兒童提供猶如中產階層家庭可享的福利，如家長親子輔導、師友計劃以及各種勉勵及支援等，是扭轉經濟及社會不均現象的關鍵。

因循守舊之弊

哪些措施未能奏效？投資於小班教學，遠不如確保無論學生人數多少，班

上所有學生都能掌握各種基礎技能。既然各種技能之間有催化作用，為成年人提供的讀書識字班及職訓班未免不足，而且太遲。採取補救措施不及發展兒童各項創意技能，後者可大大提高實效及成本效益。

政府耗費公帑實施的各式各樣方案，往往不如幼兒教育來得有效，當年美國總統詹森在任內發動的「抗貧戰爭」（War on Poverty）就遠遠未能達標，即屬一例；赫曼教授則主張採取另一種介入政策。

為何世人總是故步自封，不願作出改變，為弱勢社群兒童的幼兒發展作出投資？原因不外乎對改變一貫行事方式懷着毫無根據的疑慮與畏懼而已。

赫曼教授認為世人應該馬上作出改變，並有此補充：「決策者若能堅守以下原則，則有助促進政策的成效：以弱勢社群家庭為重點，從初生階段為起點，結合健康以及各種認知及性格技能的發展，並且鼓勵地方的各類培育初生至五歲階段有創意計劃。」若無法改變政策，則美國、西歐以至世界各國的下層階級勢將繼續膨脹，家庭弱勢亦只會代代相傳。

促進經濟增長與社會均等常被視為互相矛盾的政策目標，不少論者亦提出魚與熊掌，二者不可兼得的論調。滴漏效應經濟學（trickle down economics）曾一度標榜可二者兼得，是以操控職位及行業等需求方面因素為基本的經濟策略，但由於未能兑現承諾而遭詬病。

赫曼教授的研究重點聚焦於家庭及子女成長過程，即從供應方面着眼，考慮有何方案足以真正發揮作用，以促進人類發展，同時改善經濟生產力。他在研究中揭示均等與效率之間本無矛盾，及早作出投資，改善弱勢社群兒童生態，將有助於短期及長遠地紓解社會不均現象，促進經濟繁榮。

19　1980 年前後的教育機會

香港民間正逐漸形成一種觀感，以為生於 1980 年後的年輕世代，經濟機遇遠遜於父母一代，而且認為這年以後，收入不均之勢日增，與此同時，跨代向上流動性出現下降跡象。

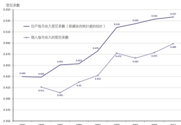
「收入不均」假象

不少人都認同這種觀感；反映家庭收入不均的堅尼系數（Gini Coefficient）經常廣被引述作為論據，1976 年水平為 0.429，至 2011 年增至 0.537（【圖 19.1】），反映經濟上活躍者個人收入不均的堅尼系數，則由 1976 年 0.411 水平升至 2011 年的 0.489。

由此可見，個人收入不均形勢不及家庭收入不均嚴重，主要歸因於大多數家庭成員組合有所變更。低收入家庭增加，是由於其中包含單親、年輕在職成人，以及非在職長者的家庭愈來愈多；換言之，家庭收入不均趨升，其實是受人口老化、離婚以及子女不與父母同住的趨勢等因素所影響。

假若撇除這些因素，基本家庭收入分佈卻未有明顯變化；若將政府撥款計算在內，家庭收入不均現象亦無惡化跡象，是以所謂家庭收入不均日趨惡化之說，根本不能確立。

圖 19.1　住戶與個人收入的堅尼系數（1971－2011）



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》。

論者亦經常引述某些調查結果，指稱大學畢業生月薪往往只得萬多元，時薪 32.50 元最低工資者每週工作 48 小時的月薪亦超過 6,760 元，故認為教育未能改善弱勢社群的經濟機遇，不值得投放資源於教育以至大學教育上。

投資回報真相

上述論據實有誤導成分。中學教育的投資回報率與日俱增，1976 年為 12.6%，2011 年則升至 15.8%，同期的大學教育回報率更由 16.6% 升至 22.7%（【表 19.1】）；教育程度愈高，投資回報率增幅愈大，表中顯示回報率升幅如此顯著，正是教育發展不夠迅速，未能滿足需求的明證。

表 19.1 教育投資回報

	人口中平均求學年數	人口中具專上教育（非學位）程度百分比	人口中具大學學位教育程度百分比	各階段教育投資回報率 (%)		
				小學畢業生	中學畢業生	大學畢業生
1976	5.4	3.1	2.3	6.6	12.6	16.6
1981	6.1	2.6	2.5	5.8	12.5	17.0
1986	6.6	3.9	3.3	6.2	14.5	20.0
1991	7.1	4.5	4.4	5.7	15.2	21.5
1996	7.7	4.1	8.2	5.6	14.8	21.0
2001	8.1	5.8	10.5	5.4	15.9	23.0
2006	8.7	6.8	13.2	5.5	14.3	20.1
2011	9.2	8.5	16.0	5.3	15.8	22.7

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

教育程度上升，教育投資回報率亦隨之上升。如表所示，1976－2011 年三十多年期間，適齡工作人口中的平均求學年數由 5.4 年增至 9.2 年，具專上學歷（非學位）比率則由 3.1% 增至 8.5%，具大學學位比率則由 2.3% 躍升至 16%；期間人口中求學比率增幅固然急劇，但投資回報率增幅趨升，實則反映教育機會增長不夠迅速。

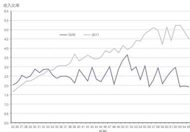
此外，大學教育的投資回報率 1976 年估計為 16.6%，2011 年則升至 22.7%，升幅已超越全球 99.9% 基金經理四十年來的回報表現，環顧全球還有哪種投資可望有如此優厚的回報？

初出茅廬的大學畢業生，所具人力資本僅佔其終身人力資本的一小部分，畢業後仍繼續為自我增值投資者，普遍比一般中學畢業生為多，因此，若將剛投身社會的大學畢業生薪酬，與在職已久的一般工人或領取最低工資者作比

較，實在有誤導成份，而即使要將大學畢業生的收入與中學畢業生對比，也應以同一年齡為界線。以下是我作此比較的圖表。

1976 年，大學畢業生收入與中學畢業生收入之比，僅隨年齡增長而略見升幅（【圖 19.2】），但至 2011 年，兩者差距增加；時至今日，大學畢業生畢業後為自我增值而投資，更遠較中學畢業生積極，這是由於人力資本投資回報率遠勝往昔。

圖 19.2　大學學歷與中學學歷的人口在不同年齡的收入比率



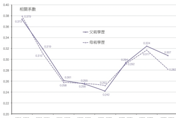
資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

跨代流動關鍵

上述資料皆顯示擴展教育機會至關重要；工作人口的平均教育年期在三十年間僅由 6.1 年增至 9.2 年，實為教育投資不足的明證；增加教育機會有助均衡工作人口收入，應列為政府的政策目標。

但香港社會的跨代向上流動性狀況，至今缺乏研究數據，【圖 19.3】根據政府人口普查資料，比較 1951－1991 年期間出生世代中父母與子女學歷的相關系數（另見第 16 章，【表 16.1】）。

圖 19.3　父母親與子女學歷的相關系數（系數愈高向上流動性愈低）



註：1. 估計基於 1976－2011 年人口普查資料庫中各家庭的子女在 20－24 歲時的教育程度。

2. 人口定義從 1996 年中期人口統計開始發生變化，上表估計根據以往人口定義計算。即使根據新的人口定義，結果仍然可靠。

3. 年齡介乎 20－24 歲的子女。

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

較年輕世代學歷所以普遍較高，皆因求學年期漸增所致，因此本文衡量個人學歷時以同期出生世代學歷相對的百分位數等級為依據，以免求學年數與日俱增的趨勢導致統計的相關性出現偏差。

相關系數高，意味子女學歷高度取決於父母學歷，是以相關系數愈低，則跨代向上流動性愈高。圖中數據顯示，適逢戰後大批移民湧進香港定居時期，相關程度以 1951－1956 年期間出生的世代最高。

1961－1976 年出生的世代，其相關系數處於 0.24 與 0.26 之間，平均約為 0.25，一直保持平穩。隨後於 1976－1991 年出生者，其相關系數則介乎 0.28 與 0.32，平均約為 0.3，是項估值與美國父母收入與子女收入的相關系數相若。

歷史偶發機遇

隨後出生世代的學歷相關系數估值看似較高，亦即跨代向上流動性較低，顯然與期間香港歷經的移民潮大有關係，因 1967 年暴動與九七回歸前人心不穩，引致香港大批家庭移民海外。

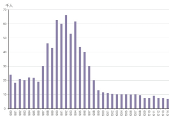
當時大批家庭移居海外，帶走了本來較具升學條件的子弟，自然令留港學生的教育機會增加。雖然缺乏有關 1967 年暴動後移民海外的數字，但 1980－2014 年移民海外的數字，則有記錄可供分析（【圖 19.4】）。

一般而言，每年離港移民人數介乎一萬至二萬之間，1987－1997 年移民人數顯著增加，累計約增加 30 萬。相信兩次移民潮對留港子弟的教育機會影響深遠，大大改善他們向上流動的前景。

表面分析難以完全解釋家庭及個人收入不均程度與日俱增的錯綜複習原

因；家庭收入不均的情況較個人收入不均嚴重，源自人口老化、離婚以及子女不與父母同住的趨勢等因素，而個人收入不均現象惡化，則由教育投資不足所致，今時今日，基於教育投資回報日增，就算其他條件一樣，幸運兒出生後獲得的升學優勢無疑比從前有利。

圖 19.4 香港移民海外的人數（1980－2014）



資料來源：《信報財經月刊》及香港入境事務處。

至於 1956－1991 年出生的世代，按教育機會估計的跨代向上流動性大致上變化不大；其中處於 1961－1976 年出生的世代，由於香港歷經政治動蕩與人心不穩時期，導致先後出現兩次離港移民浪潮，因而得享較佳教育機會。

政客多以收入不均日增為由，要求把收入重新分配，但此舉只能壓低收入不均的表面數據，不能消除導致收入不均的真正因素。只有增加教育機會與維持父母婚姻及健全家庭，才可制止不均現象趨升。

20 公屋政策與離婚趨勢對 1980 年前後出生世代的影響

若把移民潮的影響計算在內，觀乎 1956－1991 年期間出生世代中父母與子女學歷的相關系數，則期間香港社會的跨代向上流動性實質上並無改變。

1961－1976 年出生的世代，受 1967 年暴動以及九七回歸前兩段期間的海外移民潮影響，父母與子女學歷的相關系數較低。

向上流動的社會挑戰

由於大批家庭移民海外，留港學生的教育前景自然大為改善。

上述歷史發展引致兩方面後果：首先，1980 及 1990 年代出生的世代被認為教育機會及不上 1961－1976 年出生世代；其次，隨着較早期移民海外的家庭及子女回流尋找經濟機遇，1997 年之後就業市場上競爭亦轉趨激烈。

因此，在教育方面投資以填補不足實在至關重要。香港的問題是缺乏相關就業技能，這將大大有損經濟增長與社會均等的形勢。雖然各世代之間的教育機會一直保持穩定，但不同家庭及背景之間卻存有差異。社會目前面對的一大挑戰，即在於如何改善弱勢家庭學生的機遇。

世代弱勢的家庭背景

在昔日的觀念中，當局提供普及免費教育就已足夠，以為家境欠佳而處於嚴重弱勢（無法負擔教育費），純屬資本市場不完善的問題，因而奠下免費教育政策的基礎，在全球大部分地區都提供政府免費教育。歷經半個世紀以來，免費教育政策在全世界遍地開花，但不均現象卻仍未見改善，究竟問題根源何在？

根據現有的研究結果，雖然學校教育原則上能為學童提供學習機會，卻未能顧及校外的學習時間，其實不少學習活動在家中進行，幼兒及童年時期尤其如此，是以單憑學校教育並不足以完全抵消家庭背景的不利因素。

美國的研究經驗顯示，有關終身收入不均的變動，有半數在中學階段之前就已形成，可見要幫助家境欠佳的子弟，必須及早介入，問題只在如何找到他們，從而施以援手。

我在教育與香港跨代流動性的研究之中，基於 1976－2011 年人口普查的數據，以 20－24 歲（屬接受大學教育的年齡）組別為研究對象。在刪除各項影響年輕人學歷的關鍵因素後，我使用迴歸分析法來估計父母學歷對子女學歷的量化效應。

隨着學校教育機會與日俱增，一個已屆 60 歲、中學畢業的人，學歷高於同輩，但一個年僅 20 也是中學畢業的人，其學歷在同輩中並不算高。要撇除教育機會與時俱增的內在偏差，我把接受教育年期化為各年齡組別的百分位數等級，以便將兩代教育水平的相關程度詮釋為跨代彈性，藉以衡量上一代學歷每百分之一的提升對下一代學歷產生的效應。利用跨代彈性對比兩代學歷，就能

避免教育機會與時俱增所引致的偏差。

迴歸分析中還包括以下幾項關鍵因素：一、子女性別；二、子女是否二十年內的新移民;三、父或母是否二十年內的新移民;四、父、或母是否單親;五、父或母是否居於自置居所（私樓或公營）;六、父或母是否租住公屋。

由於有關估計效應太富於技術性，在此暫且不羅列有關結果。讀者如欲進一步了解詳情，可參考本章末參考文獻中所列本人 2015 年著作內的詳細分析。【表 20.1】根據有關迴歸估計數據，顯示新移民、公屋租住單位，以及單親父母家庭對子女學歷之影響。

表 20.1　推算 1991－2011 年間 20－24 歲年齡組別中背景不同者受教育年期（以母親學歷為依據）

	母親學歷	單親父母				非單親父母			
		私人居所業主		公屋租戶		私人居所業主		公屋租戶	
		新移民	非新移民	新移民	非新移民	新移民	非新移民	新移民	非新移民
1991	小學程度	10.5	11.8	10.3	11.4	10.6	11.9	10.4	11.5
	中學程度	11.0	12.6	10.8	12.2	11.1	12.7	10.8	12.3
	專上程度	11.3	12.9	11.0	12.5	11.5	13.1	11.1	12.6
2011	小學程度	12.6	14.3	11.3	13.2	12.7	14.3	11.4	13.2
	中學程度	14.3	15.2	13.3	14.6	14.4	15.2	13.3	14.6
	專上程度	15.1	15.6	14.3	15.2	15.1	15.6	14.4	15.2

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

於 2011 年，來自單親家庭、年齡在 20－24 歲的子女，母親具小學學歷、家庭屬新移民（二十年以內來港）、居於公屋租住單位，其預計受教育年期為

11.3 年；若母親同具小學學歷，但並無其餘三方面背景者，則其預計受教育年期為 14.3 年，亦即多出三年。再看表內最後一欄母親具大專學歷的數據對比：屬於其餘三方面背景及並無此等背景者，其預計受教育年期分別為 14.3 年及 15.6 年，差距則大為縮窄，彼此相差只有 1.3 年。

破碎家庭　社會代價

我的研究發現，研究對象若本身為新移民，或父母為新移民，或在單親家庭中成長，其所處弱勢尤其嚴重；此等家庭狀況不難識別，應能運用社會資源對症下藥，採取預防及補救措施。

美國等發達國家中離婚率不斷趨升，導致在單親家庭中成長者人數日增，成為窒礙兒童前途的最關鍵因素；香港的離婚率近三十年來持續飆升，現已躋身全球十大最高離婚率地區之列。

備受討論的 80 後與 90 後年輕人和長輩的世代鴻溝問題，亦反映出成長於單親家庭的人數日增。1981 年，11－20 歲的青少年只有 1.2% 在單親家庭中成長（參考第 18 章，【表 18.1】），他們屬上世紀 1960 年代出生的一代，同一比率在 1991 年升至 2.9%，2001 年則增至 7%，及至 2011 年更達 11.7%；此二十年間增幅幾近十倍之多，實在非同小可；再者，由於普查不會把再婚的父母列入單親家庭計算，故單親子女的數目肯定被低估。

1981－2011 年期間，1－10 歲兒童（正處幼年發展關鍵時刻）於單親家庭成長的比例，增幅亦高達十倍；可見上世紀 1980 及 1990 年代出生者與 1960 及 1970 年代出生者的成長環境有極大差距。

置業條件的教養優勢

我在研究中亦發現，在擁有物業（無論是私人住所抑或政府資助自置單位）的家庭中成長，子女學歷優勢往往遠勝在租住私人住所的家庭中成長者，這可算是意料中事，因為擁有住所對增進家庭財富的巨大效應，往往未能於父母的學歷或收入之中充分反映，調查中所報的家庭收入多只屬工資，鮮有包括從固定或流動資產所得的收益。

值得注意的是，我的研究顯示 1981－2001 人口普查年期間，居於政府資助自置單位者（以居屋為主），其學歷優勢與擁有私人住所者相若，但在 2006－2011 人口普查年，其學歷優勢卻顯著減弱。

公屋租戶的父母學歷對子女學歷的影響亦有所改變。在 1986－2001 人口普查年期間，有關影響與私人住所住戶比較呈現正值，但在 2006－2011 人口普查年期間則呈現負值，有關世代為於 1981－1991 年出生者。

出現這些居住條件的差距及轉變，原因何在？

弱勢溫床的脱困關鍵

關鍵在於以下兩種因素的互動作用：一、公營房屋住戶組成的轉變；二、貧困階層離婚率趨升。

1976 年的公營房屋單位租戶，在全港人口家庭收入分佈最高 50% 中佔 48.3%（【表 20.2】），及至 2011 年，所佔比例則降至 25%。由此可見，三十五年之間公屋租戶的家庭收入顯著減少；反觀私樓租戶的經濟狀況則有所不同：

1976 年，在全港人口家庭收入分佈最高 50% 中佔 46.1%，及至 2011 年，所佔比例則升至 60.7%，收入遠勝公屋租戶。

表 20.2 基於收入十等份各類住所的家庭百分比（1976－2011）

	公營房屋租戶		私人住所租戶		公營房屋單位業主		私人住所業主	
	1976	2011	1976	2011	1981	2011	1981	2011
最低 30%	28.3	48.1	33.2	19.8	4.6	20.9	22.3	21.5
最低 50%	51.7	75.0	53.9	39.3	14.8	43.4	39.5	37.0
最高 50%	48.3	25.0	46.1	60.7	85.2	56.6	60.5	63.0
最高 30%	24.6	7.1	27.7	42.0	59.1	28.4	41.4	44.2

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

至於政府資助自置居所住戶，其家庭收入則出現下降趨勢，在家庭收入分佈最高 50% 所佔比例，由 1976 年約 85.2% 降至 2011 年的 56.6%。究其原因，大概由於所擁有的物業價值升幅不及私人樓宇，家庭財富增值能力較弱，因而未能在子女身上多作投資。

環顧世界各地，貧困階層的離婚率普遍偏高，香港的情況也不例外，不論男性或女性，離婚人數均漸見增加。1981 年，男性與女性離婚數目分別為 12,580 人及 11,160 人（【表 20.3】）；1991 年分別增至 21,700 人及 28,920 人；2001 年分別增至 57,800 人及 94,200 人；2011 年更增至 94,920 人及 179,400 人。

尤其值得留意的是，離婚男女多屬公屋租戶。2011 年，香港已婚男女約有 28% 租住公屋單位，但離婚人士則有 44% 租住公屋單位。換言之，2011 年公屋租戶中約有五分之一為離婚人士，相對於 1981 年的二十分之一，增幅高達四倍。

表 20.3　按住所分類已婚及離婚男女人數（千位）

			公營房屋租戶	私人住所租戶	公營房屋業主	私人住所業主	總計
已婚	男性	1981	334	369	7	296	1,005
		1991	474	255	101	467	1,298
		2001	522	269	282	580	1,652
		2011	513	306	305	680	1,803
	女性	1981	342	324	7	306	979
		1991	464	206	103	476	1,249
		2001	480	242	278	570	1,570
		2011	490	290	303	681	1,763
離婚	男性	1981	4	6	—	3	13
		1991	8	6	1	6	22
		2001	22	17	6	14	58
		2011	42	22	11	21	95
	女性	1981	3	5	0	3	11
		1991	9	7	2	11	29
		2001	33	25	11	25	94
		2011	79	35	23	42	179

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

香港的公共屋邨現正逐漸變為貧窮階層與離婚住戶密集之處，日益缺乏足以引導子女力爭上游的環境，對於增建公屋藉以改善房屋供應不足的建議，我實在不敢苟同。我認為增建政府資助的居屋單位，以自置物業作為共同資產，令家庭成員一起為將來共同奮鬥，反而是遠勝於此的方案；凝聚家人之間的關係，能預防子女日後發展陷於有損其向上流動性的弱勢。

政府絕不應坐視公屋淪為貧窮階層及離婚人士聚居之地，社會理應為貧困子弟提供較佳成長環境，再者，擁有自置居所者愈多，社會分化程度也會愈低。

參考文獻

Yue Chim Richard Wong, "Has Educational and Income Opportunities Deteriorated in Hong Kong? Recent Trends in Intergenerational Mobility," School of Economics and Finance, The University of Hong Kong, December 2015.

21　正視離婚、貧富懸殊、中產式微趨勢

Charles Murray（默里）在其著作（2012）中指出，美國中產階級正漸趨式微，與此同時，從事高技術行業的大專畢業生卻享有不錯的生活條件。1960－1980 年期間，工人階級白人離婚率由約 5% 飆升至約 15%，隨後更在 1980－2010 年間激增至 35%。

自 1960 年開始二十年內，高學歷一族的離婚率由約 1% 增至 7.5% 左右，升幅不足為奇，但在 1980－2010 年間一直維持低水平。至於在破碎家庭長大的兒童數目亦出現類似現象：工人階級的離婚率升勢持續，反觀高學歷一族中，升幅卻一直偏低。默里在書中又提到，半世紀以來，在高學歷一族婚姻美滿百分比顯著回升的同時，工人階級的比率則大幅下滑。

階級兩極　境遇懸殊

默里在書中聲稱，近半世紀以來，美國社會階層日趨涇渭分明。從事高技術行業的大專畢業生不但經濟條件較佳，而且婚姻狀況穩定，在勤奮、誠實、宗教熱誠程度亦較高。相反，工人階級生活則每況愈下：不但工資難望增長，更完全談不上豐盛人生。由此引起的跨代貧窮效應固然嚴峻，弱勢社群翻身無望的宿命更漸難打破。

作者透過相當嶄新的敍事手法，借用 Fishtown 與 Belmont 兩個虛構城鎮居

民之間的迥異階級背景，說明他的分析結果——前者的居民是工人階級，後者則是專業人士。有興趣的讀者，可細閱此文章（2012a）。

此書讓我深受啟發。至於作者對美國白人工人階級的研究結果，我毫不意外，因為早知此階層結婚比率極低、離婚率極高，孩子大部分在破碎家庭長大。我亦早已留意到不少美國男性工人在2007－2009年經濟下滑之前，就已被迫退出勞動市場。我先前並未察覺的是，原來大專畢業生一直幾乎完全不受此一趨勢影響。

究竟默里在其書中所研究的美國白人社會現象，與香港的情況可有相似之處？

收入不均的解說

首先檢視香港家庭收入不均日趨嚴重的現象。堅尼系數（Gini Coefficient）是衡量收入分散（income dispersion）程度的常用準則，【表21.1】顯示自從1971年起，本地堅尼系數就一直持續上升，從1971年0.430的水平，增至2011年0.537；增幅在1990年代尤為顯著，到底箇中原因何在？

對於收入不均日益嚴重，左派及大部分社會民主黨派都歸咎於兩大因素：一、資本主義市場經濟種種不公平現象；二、官商勾結。

市場未能扶助貧苦大眾及弱勢社群，往往成為批評者攻擊滴漏式經濟學（trickle-down economics）失敗的理據。不過，由於有關指責純屬意識形態範疇，並非可加驗證的科學假說，因而根本無法加以證實或推翻。

表 21.1 家庭及個人收入不均的情況（1971－2011）

	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
家庭月入堅尼系數	0.430	0.429	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533	0.537
在 90%（高位）級數的家庭月入 ($)		3,500	7,441	13,500	27,700	48,525	55,000	53,102	65,569
在 10%（低位）級數的家庭月入 ($)		563	1,000	2,000	3,400	5,500	5,400	4,900	5,000
在 90%（高位）與 10%（低位）級數家庭月入比較		6.22	7.44	6.75	8.15	8.82	10.19	10.84	13.11
在 90%（高位）級數的個人月入 ($)		1,500	3,100	6,000	12,900	25,000	30,250	30,000	38,000
在 10%（低位）級數的個人收入 ($)		300	728	1,200	2,800	5,000	5,000	4,700	6,000
在 90%（高位）與 10%（低位）級數的個人收入比較		5.00	4.26	5.00	4.61	5.00	6.05	6.38	6.33

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

至於官商勾結的論點，其實並無新意。阿當史密斯在 1776 年寫就的《國富論》（*Wealth of Nations*）一書中，早已就官商勾結為害之深發出警告，並在結論中指出，最有效的對策莫過於全力確保市場自由開放。他亦極力反對為保障壟斷利益而架設屏障，他又極力鼓吹自由貿易。芝加哥大學 Raghuram Rajan 與

Luigi Zingales 兩位教授在 2013 年的合著中，就以其滔滔雄辯，重申史密斯針對官商勾結的立場。

人口變化　不均關鍵

導致家庭收入不均的其中一個主要成因是人口結構，此重要元素往往為人所忽略。事實上，近三十年來，人口結構一直是擴大家庭收入不均的關鍵成因。要深入了解箇中緊密連繫，可從【表 21.1】所示本地家庭及個人收入分佈的分析中略知一二。

本地收入分佈中，高踞於 90% 級數（P90）的家庭收入額自 1976－2011 年間一直增長。分佈中處於 10% 低級數（P10）的家庭收入，則從 1996 年之後即停滯不前。不但處於高低兩端的家庭收入差距持續擴闊，以 P90 與 P10 的家庭收入作比較，1976 年為 6.22 倍，2011 年則飆升至 13.11 倍。貧富懸殊大幅深化，令社會上不少人在意識形態上轉投左派及社會民主派陣營，但單從政治層面作出表述，卻無助於從科學角度去理解貧富差距有增無已的成因。

不過，值得注意的是個人收入分佈的變化與家庭收入差異甚大。1976－2011 年期間，不但處於頂端 P90 的個人收入一直持續增長，末端 P10 的個人收入增幅亦相差不遠。雖然 1997－2003 年亞洲金融及經濟危機六年內，本地個人收入增長一度陷於停滯，2006 年處於 4,700 港元的水平，但在 2011 年即回升至 6,000 港元；相信這與最低工資立法並無關連，因為有關法例在 2011 年 5 月後實施。至於家庭收入，則未見出現同一回升現象。以 P90 與 P10 的個人收入比較，差距在近三十五年來擴闊幅度有限，僅由 1976 年的 5.00 增至 2011 年 6.33

的水平。究竟家庭收入與個人收入分佈的變化為何有如此大分別？

研究數據顯示收入不均日趨惡化的原因之一，在於長者及單人住戶日增，例如每千住戶中獨居長者人數由 1971 年的 207 名增至 2011 年的 397 名（【表 21.2】），而長者與單人住戶往往屬收入最低一群；此期間單人住戶亦由 145 個增至 171 個。其中出現的人口變化，部分受經濟因素影響，部分則與各種社會趨勢相關。

表 21.2　住戶中離婚、長者、單身與單親家庭的變化（1971－2011）

	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
每千住戶年過 65 歲長者人數	207	237	263	281	305	339	364	383	397
每千住戶單身戶數目	145	144	152	148	148	149	156	165	171
每千住戶獲批離婚宗數		0.79	1.66	2.93	3.98	5.11	6.54	7.83	8.27
每千住戶離婚者人數	9.5	16.7	19.5	29.4	33.8	52.4	74.2	100.7	117.4
曾結婚、未過 65 歲而與未過 18 歲子女同住的住戶中單親住戶所佔百分比		6.0%	8.7%	9.2%	8.6%	9.5%	11.5%	13.6%	15.4%

資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

自上世紀開始，任職高技術行業的高學歷男性，往往與高學歷女性結婚；在上世紀七十年代以前，這類女性大多並無就業。丈夫收入愈高，妻子就業比例愈低。當年高學歷男女匹配，具有減輕家庭收入不均的作用，因為收入豐厚

者的配偶往往不工作，自然亦無收入。

變數不一　解難啟示

近三十年來上述情況卻已逆轉，高收入男女結合的現象日趨普遍。今時今日，高收入男女結婚並於婚後繼續各自工作發展事業，令收入分佈上層高收入家庭的收入更加飆升，大大拉濶與低收入家庭的差矩。但同期內，在個人收入一欄中，高收入與低收入階層的差距卻變化不大。

家庭經濟環境的變化實在至關重要。面對家庭收入不均現象，切忌只依據單一的數據指標去解說現象，而須全盤考慮家庭收入分佈表象背後的各項相關因素。想深一層，自會發現問題其實遠較表象複雜。只憑單一或有限指標作為依據以制定政策，往往產生出乎意料的反效果。同一道理，面對貧窮等涉及種種牽連甚廣、錯綜複雜的社會問題，採用只着眼於單一目標的公共政策去處理，徒然令人大失所望。

香港家庭結構近三十年來出現的另一巨變，在於離婚率、單身及單親住戶激增。自從上世紀七十年代以來，本地每千住戶獲批離婚個案一直有增無減，由 1976 年的 0.79 宗跳升至 2011 年的 8.27 宗。離婚者人數大增，由 1976 年的每千住戶佔 16.7 名大幅增至 2011 年的 117.4 名。曾結婚、未過 65 歲而與未過 18 歲子女同住的住戶中單親戶所佔百分比，則由 1976 年的 6.0% 上升至 2011 年的 15.4%。

究竟離婚率上升對收入不均現象有何影響？如何使跨代貧窮問題變得更加嚴重，而令中產階級日趨式微？此等關鍵議題將在下一章繼續探討。

參考文獻

Charles Murray, *Coming Apart: The State of White America, 1960-2010*, Crown Forum, 2012.

Charles Murray, "Belmont & Fishtown," The New Criterion, 2012a, http://www.newcriterion.com/articles.cfm/Belmont---Fishtown-7250.

Raghuram Rajan and Luigi Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists*, Princeton University Press, 2013.

22 解構離婚趨勢對收入不均造成的扭曲效應

2011 年，香港離婚率位列全球十大，每千人佔 2.89 人（家庭傭工除外）。離婚率增加不但扭曲住戶收入不均現象，且會日益誇大「靜態貧窮」（static poverty）的增長。「靜態貧窮」是關於在指定時段內住戶間的相對收入不均狀況。假若僅以某時段內住戶收入分佈為基準以訂定減貧措施，則會導致政策失誤，情況一如歐美各國。

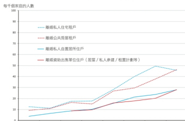
更有甚者，離婚窒礙社會階層自下向上的流動力，由是產生「動態貧窮」（dynamic poverty），也就是社會向上流動受阻而形成的跨代貧窮現象。此等相關現象如何在香港日益急劇惡化，正是本文的討論焦點。

【圖 22.1】及【圖 22.2】按居所類別分類顯示離婚男女數字（每千戶計）。離婚率最高一類是私人住宅租戶，緊隨其後是公屋租戶；比較之下，資助出售單位業主的離婚人數就低得多，而私人住宅業主的離婚率就更低。千禧年代，本地租戶中的男女離婚率，平均約較業主高出 20－30%。1980 及 1990 年代，租戶與業主離婚率的差距小得多，僅介乎 5－15%。

收入不均　轉化玄機

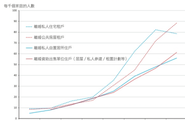
香港大部分人的財產都以房產為主，居所產權因而是衡量家境的可靠指標。歸納【圖 22.1】與【圖 22.2】所示數據，可知窮等家庭的離婚率不但遠高於富有人家，其增長速率也極為急劇。

圖 22.1　以房屋使用權劃分每千個家庭離婚 / 分居男性住戶的人數



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

圖 22.2　以房屋使用權劃分每千個家庭離婚 / 分居女性住戶的人數



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

收入不均　轉化玄機

香港大部分人的財產都以房產為主，居所產權因而是衡量家境的可靠指標。歸納【圖 22.1】與【圖 22.2】所示數據，可知窮等家庭的離婚率不但遠高於富有人家，其增長速率也極為急劇。

窮人離婚率較有錢人增長急劇，影響所及，住戶收入不均現象隨之備受扭曲。這完全是統計住戶收入方法的問題，以下再舉一個程式化例子加以說明。

假設社會上只有兩個住戶，各由夫婦二人組成；一戶收入 4 萬港元（夫婦入息各 2 萬），另一戶收入 2 萬港元（夫婦入息各 1 萬）。這個社會的平均住戶收入為 3 萬元。再假設低收入的一對夫婦離婚，然後各自繼續工作。本來兩個住戶於是變為三個，一個收入 4 萬元，兩個收入各 1 萬元。平均住戶收入頓由 3 萬元減至 2 萬元；雖然各人收入不變，但平均住戶收入卻減少 33%。

從以上例子可見，即使個人收入實際上維持不變，若收入低於平均水平的住戶離婚率增加，則住戶平均收入便會減少。要是經濟條件較差住戶的主婦在離婚前並無工作，這個變化就會更為明顯；若她覓得工作或接受社會福利援助，其收入大有可能低於丈夫。

此外，這個假設例子中每戶人數亦減少，這與子女數目減少或收入分配的人數減少無關，反而因離婚而起，以致住戶收入未能反映經濟及社會實況，其中涉及的統計效應實在不容低估。

動態貧窮 隱憂所在

舉例來說，有關統計現象亦足以說明，為何住戶收入日趨貧富懸殊的速率甚於個人收入。正如我在之前的文章中分析，收入最低的 10% 住戶在 1990 年代中期以後，收入一直停滯不前，但同期個人收入卻持續增長。住戶收入不均加劇，可說是人為統計假象。

若代入類似的計算程式，可顯示為何會產生長者住戶及單人住戶的增長加劇了住戶收入不均的統計現象。由此可見，單憑某一項數據解讀靜態不均現象產生變化，去推斷貧窮狀況已惡化，甚至為此制定相關政策，則難免百弊叢生。

離婚率增長迅速，倒也反映出香港貧窮趨勢的實質隱憂，以及貧窮如何窒礙社會向上流動以及形成跨代貧窮。有錢人自有辦法令財富代代相傳，反而貧苦大眾不但難以脫貧，處境更是每況愈下。

此外，尤其值得關注的是離婚女性的數目持續上升，再婚比率遠低於男性。2011 年，離婚、分居、喪偶後再婚的男性平均每千人中有 48.1 人；相同背景而再婚的女性則平均只有 8.4 人，其收入往往偏低、每多獨力撫養子女，其中部分女性日益倚賴社會福利過活。離婚率日增的因素不一而足，其中一些對動態貧窮現象產生深遠影響。

離婚激增 其來有自

離婚固然可悲，但當好處多於所需代價時，無疑是需要的。現代社會所以離婚率日升，其中一大因素在於婦女離婚後可另尋新生活，自食其力。傾向選

擇離婚的具體因素可歸納如下：

第一，今日女性的教育程度已普遍提升，與男性的差距不比從前，在職場的機會隨之增加，毋須倚賴男性供養，而能真正獨立自主。因此，一旦與配偶感情破裂，女性情願啞忍的機會已大為減低。

第二，政府為低收入而又須撫養子女的離婚婦女提供社會福利支援，有助於改善婦女以往的弱勢；婦女離婚的代價減低，因而較易接受離婚選擇。政府福利原意為有需要的離婚婦女提供支援，然而也無可避免地成為婦女考慮作出離婚決定的誘因。

第三，女性教育程度日高，就業機會增加，家庭不再渴求子女數目眾多。親子關係與養兒育女所需時間，是夫婦的共同資產。一旦婚姻關係破裂，雙方如何達成共式分配共同資產，是慣常的複雜問題。

子女數目愈少，夫妻的共同資產也愈少；窮困家庭由於在子女身上的投資不多，包括子女以至居所在內的共同資產也甚少，是以離婚成本較低，故窮等人家夫婦離異的傾向較大。

第四，離婚法例中引入「不論過失，容許單方提出」離婚的條文，亦促使離婚率上升。在某程度上，有關法例確是對社會、經濟等離婚趨勢原動力所作的回應。不過，順應社經形勢之餘，有關法例一方面便於不滿婚姻狀況的一方下堂求去，另一方面也令離婚變得更容易。

美國的「不論過失，容許單方提出」離婚法例引致離婚率只在約十年間持續增加大概 10% 。這項法例未至於在美國影響深遠，乃因牽涉眾多因素，例如：隨後修訂法例以遏止離婚趨勢；不少已婚者逐漸甘願一改作風，避免任何一方因不滿婚姻狀況而選擇各走各路。反觀歐洲，自從各國在離婚法例中引入

同樣條文後，離婚率約上升 30%。2002 年，區內平均每千人有兩人離婚，可見有關法例在歐洲的效應更大更持久。

回望本港，根據法律改革委員會 1992 年報告建議，1997 年修訂的《婚姻訴訟法例》（*Matrimonial Causes Ordinance*）在規定若經雙方同意，以「婚姻破裂，無法挽回」為由申請離婚的所需分居時限由持續三年縮短為一年；若只由單方提出，所需時限則減至兩年。此舉雖然在形式上仍保留「證明過失」的離婚要求，但實際上已更步近「不論過失，容許單方提出」的離婚法規。

第五，香港離婚率由 1990 年代中期每千人有 1.53 人持續上升，2011 年增至每千人有 2.77 人；相較之下，日本與中國為 2 人，新加坡僅為 1.5 人。香港離婚率超越歐洲（2 人）而低於美國（3.6 人），位列世界十大，原因何在？我認為主要原因在於本地的租住公屋計劃。

分居誘因　包藏禍根

雖然香港的公屋計劃始於 1950 年代，但自 1980 年代起，在經濟全球化、中國對外開放，以及土地供應進展緩慢等多方因素驅使下，私人物業價格隨需求激增而升勢不斷。物業增值使業主的財富日增，公屋租戶卻未能在此發展中受惠，淪為香港社會中的無產階級。

加上通脹打擊，公屋租戶的相對甚至絕對財富狀況嚴重下滑。始料不及的逆境，引起無產階級夫婦之間不睦，而正在孕育下一代的又更備受經濟壓力。就業方面，男性與女性之間出現此消彼長的形勢；部分女性對離婚選擇不但減少恐懼，甚至甘於接受。

租住公屋計劃可說隱藏着助長怨偶離異的誘因，因為租戶夫妻離婚之後，變為須供養子女的單親父母，其中一方可繼續居於原先公屋單位，而另一方則須另行租住私樓。本已供應有限的私樓市場平添這方面的住屋需求，供應更形受壓；需求帶動增長，「劏房」市場也就應運而生。耐人尋味的是，私樓住戶中離婚數字增幅尤較公屋租戶為高（【圖 22.1】及【圖 22.2】）。

低收入離婚一方若與受供養子女同住，或已再婚，則重新申請租住公屋時可獲優先考慮。如此倒行逆施的安排，實無異於助長低收入夫妻離婚，同時導致租住公屋及私樓單位的需求增長變本加厲。可惜對於離婚趨勢所引致的額外住屋需求，特區政府以至整體社會既事前無法預見，至今亦未能充分洞悉。

社經宏觀　追本溯源

香港離婚率高踞不下且持續上升，對本地升勢不斷的樓價及租值，既是因也是果；也誇大了本地住戶收入的不均現象。本地樓價及租值升勢不止，乃受經濟全球化及中國對外開放影響，而又成為離婚率上升的催化劑。

對於針對資本主義經濟失敗的種種失實指責，滴漏式經濟學不幸地成了代罪羔羊。租住公屋計劃不但未能保障無樓家庭的相對及絕對財富狀況，更生出助長貧戶夫妻離婚趨勢的誘因，擴大了各種經濟、社會轉變。

歐美離婚率持續上升，導致中產階級衰落，家庭破碎，子女前途堪虞。「不論過失，容許單方提出」的離婚法例以及援助貧者的社會福利政策，則引致貧窮戶進一步倚賴政府的經濟支援。此等富裕社會中的窮等人家子女，正日漸喪失自力更生、邁向豐盛人生的機會。

在私人樓宇價格升勢不斷的背景下，香港現時的租住公屋計劃亦正步向形成跨代貧窮。往後將會就有關效應再作探討。

參考文獻

Douglas W. Allen, "Do No-Fault Divorce Laws Matter? A Survey, 1995–2006", Unpublished Manuscript, Simon Fraser University, February, 2006.

Libertad Gonzáleza and Tarja K. Viitanenb, "The Effect of Divorce Laws on Divorce Rates in Europe", *European Economic Review*, February 2009.

第五部分

23　33,360 億房屋資本財來有方

2013 年，香港房屋資本總值估約 6 萬 8 千億元，大致為本地生產總值 (GDP) 320%；此數額乃按市值估算所有私人住宅房屋所得的總值，等於市場總值減去私人住宅未償還按揭貸款總數的差額。曾幾何時，私人住宅未償還按揭貸款貸款佔總值只為 9 千億元，僅佔市場總值 11.8%。

法國經濟學家皮格提（Thomas Piketty）（2014）在著作中亦得出類似數字，他估算 2010 年各國房屋資本佔本地生產總值比例為：法國 371%、英國 300%、德國 236%、加拿大 208%、美國 182%。

不過，私人樓宇只能容納香港一半人口，另一半則居於公共租住房屋（公屋）或政府資助置業單位，主要為「租者置其屋計劃」（租置）及「居者有其屋計劃」（居屋）。

公屋資本　有待開發

按市值估算，政府資助房屋的總值實在非同小可，但這類單位由於在市場上無論租抑或售都備受嚴格限制，價值也因而大打折扣。這類資產既然只可供住戶作自住之用，實在談不上房屋資本，因而對市場經濟及計算本地生產總值的作用顯得微不足道。

雖然租置單位及居屋單位均可由下一代繼承，但只能在補足地價之後，

才可將有關單位在市場上公開轉售。這無疑會打擊出售這類單位的意欲，以致二手市場表現相對呆滯，而隨着單位的樓齡日高，將來如何重建也成問題。假使轉售限制有朝一日得以解除，而應補地價同時大大降低，則市場自會活躍起來，單位住戶可從中獲利，有關單位亦會變為新房屋資本，而非僅得居住用途。

業權所限　市價受制

公屋住戶由於並非所住單位業主，因此身故之後，單位將由房屋委員會收回，不得由子女繼承。假使公屋單位能以優惠價格售予住戶，而又不會因涉及補地價而有礙單位轉售，則公屋單位亦能變為房屋資本，而非只供住戶作為棲身之所。

公屋租住單位私有化以及放寬居屋與租置單位售賣限制，無疑將大幅提升政府資助房屋的價值。一旦真正落實公屋私有化，而轉售居屋與租置單位應補地價大為減低，甚或毋須補地價，那麼政府補貼住房市值將有何改變？

有關估算可參考居屋單位與租置單位在公開市場的成交價（【表 23.1】欄 III）。公屋單位總市值估計為 2.45 萬億元，租置單位為 0.41 萬億元，而居屋單位則為 1.56 萬億元。目前政府補貼住房單位總市值則為 4.44 萬億元，等同本地生產總值 208%。

租置單位與居屋單位的公開市場成交價偏低是意料中事，這兩類單位有別於私人樓宇，由於重建潛力有限，成交價難免打折扣；以新加坡為例，當地建屋發展局所提供的公共房屋容許居民自由買賣，但由於重建權不在民間，無形中也令當地組屋市價打折扣。

二手市場　曙光初現

租置單位所在的公屋屋苑中，不少單位仍由公屋住戶租住，私有公屋單位與政府擁有業權的單位並存，在這種情況下，私人發展商難以主導屋苑重建。由於居屋單位業主大都未補地價，居屋的重建潛力同樣受到限制。既然居屋單位部分業權屬政府所有，私人主導重建即使未至於絕不可行，亦難有把握。

推行公共租住房屋私有化、免補地價或大幅減低補地價費用，在經濟上對整體社會究竟有何益處？

在現時轉售限制下，租置單位與居屋單位的市值已成房屋資本中一部分，業主可將單位在「二手市場」上放售，但由於成交價並未包括應補地價，因而實為轉售限制下的估價而已。

在轉售限制下，租置單位估計總值為 1,730 億元，而居屋單位的總估值則為 9,080 億元（【表 23.1】欄 II）。兩類單位估計總值合共 1.08 萬億元，相當於本地生產總值 50.9%。值得注意的是，這正是 1997 年居屋單位二手市場形成之時，為社會帶來的總值。創造居屋二手市場，倒是董建華政府及房屋委員會的一大德政。

市場流通　生機所繫

在此不妨岔開話題，解釋一下市場經濟中的資本概念。試想今年 8 月你獲贈一盒市價 150 元的蓮蓉月餅，究竟你所獲得的價值是否就等於 150 元？那可不一定！要是你不喜歡吃月餅、不喜歡某種口味或品牌的月餅，你可能只願意

付出 50 元來買，換句話說，一盒市價 150 元的月餅，在你心目中倒只值 50 元。

且慢，你雖然不喜歡蓮蓉月餅，難道不可以借花敬佛，轉贈愛吃月餅的人？事實上，中秋節期間轉手的月餅也確實為數不少，只留下合自己口味的月餅也屬人之常情。不合收禮者口味的月餅禮券，有如現金在市面上一再易手。

可惜公共租住房屋單位、租置單位與居屋單位都有別於蓮蓉月餅，不易轉手，而且往往由最初租住或購買者終身持有，甚少得以轉售，幾類公共房屋單位也就淪為流通極度有限的商品。

現時政府的房屋計劃對公屋單位流通處處設限，無異於將房屋資本蒸發。私有化與放寬限制有助確立政府補貼住房單位的私有業權，讓其重新在市場上流通，使其他用家得以享用。作為一種資產，政府補貼住房單位可供棲身之餘，亦可放租或轉按，因而價值大增。

政府補貼住房私有化及放寬轉售限制，可帶來的新增房屋資本估計可達 3.336 萬億元，相當於本地生產總值 156.9%（【表 23.1】欄 IV），效益遠高於 1998 年創造居屋二手市場的放寬限制。箇中經濟效益，就是資本總額除以單位總數所得的每戶平均數，公屋每個單位的房屋資本平均增值 336 萬元，租置單位每個增 196 萬元，居屋單位每個增 205 萬元（【表 23.1】欄 V）；不分類的政府補貼住宅單位每個平均增值 286 萬元。

公屋單位私有化並放寬政府補貼住房轉售限制之後，本地私人及公屋住宅單位總值不難高達 11.24 萬億元，佔本地生產總值 528%。參考皮格提對各國資本（包括房屋資本及所有其他類別的資本）佔本地生產總值百分比的估算：法國 617%、英國 543%、德國 418%、加拿大 417%、美國 456%。可見香港僅是房屋資本比率一項已經非常高 。法德兩國均有大量政府補貼住房，若能加以私

有化，於本地生產總值中所佔比率亦自然大增。

由此可見，香港若能解除政府補貼住房單位轉讓的限制，就能坐擁豐厚資本，讓 33,360 億元資本在市場上流通，大大振興本地經濟，並可增撥資源改善社會狀況。

開源有法 皆大歡喜

一、此舉有助大幅縮窄貧富差距，香港一半人口可望得以開懷。近數十年來樓價增幅遠超收入，社會分化日趨嚴重的不幸現象亦將得以改善。

二、隨着政府補貼住房單位獲解封而重新在市場上流通，政府因增撥資源應付不斷上升的醫療費用、高齡社會福利金、教育開支，甚至投資等各方面所面對的壓力，可間接獲得紓緩。33,360 億元房屋資本的解封，讓不少家庭變得有能力按自身需要自行支付上述各項開支。

三、草根階層也可借助從中所得資本自行創業。以往，貧者雖有志創業，但往往礙於銀行不肯提供貸款，借貸無門以致難以如願。家庭人數日減，向親戚舉債的機會亦因而降低。抵押父母所持物業，往往是信貸條件不足者的主要集資途徑。

四、抵押父母物業所得資金，也是跨代向上流動的重要資源，不單可作為用於子女身上的人力資本投資，也可用作子女買樓所需的首期。

第五，此舉毋需政府加稅，亦不涉市民大眾任何額外開支。

此五大理由足證開放政府補貼住房，讓房屋資本投入本地經濟之益。

表 23.1　公屋單位私有化及轉售限制放寬後公屋資本總估值

	I	II	III	IV	V
	單位數目（千戶）	以二手市價估計租置單位及居屋單位的總值（10 億元）	以市價估計公屋單位的總值（10 億元）	房屋資本（欄 III － II）估計增值（10 億元）	每住房單位資本估計增值（欄 IV ÷ I）（百萬元）
公共租住房屋單位	728	0	2,448	2,448	3.36
租者置其屋計劃單位	123	173	414	241	1.96
居者有其屋計劃單位	316	908	1,555	647	2.05
政府資助房屋單位總數	1,167	1,081	4,417	3,336	2.86
佔本地生產總值百分比總估值		50.9%	207.8%	156.9%	

資料來源：筆者根據 2013 年的數據推算。

參考文獻

Thomas Piketty, *Capital in the Twenty First Century*, Harvard, 2014.

24 規管何價 —— 皮格提暢銷書揭示的地產困局

法國巴黎經濟學者皮格提（Thomas Piketty）因推出新書《21 世紀資本論》（*Capital in the Twenty-first Century*）而於美國聲名大噪。書中令我最感興趣的是老牌工業國歷年經濟數據，其中資本價值佔國民收入比率的多番起跌，部分數字更追溯至 1700 年，有助於了解資本主義發展史中資本累積的經過；處理過歷史經濟數據的均會理解此類研究分析工作異常艱巨，皮格提在這方面的貢獻實在值得表揚。

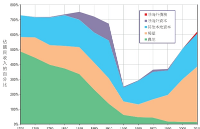
新作在美國面世之際，正值社會大眾極其關注收入及財富不均日盛，財富過度集中於少數人（所謂收入最高 1%）手中；皮格提大膽預測，基於資本主義不二定律，財富不均與過度集中情況在廿一世紀將會更為嚴峻，由是一夜之間被左派人士奉為偶像。他提出的解決方法是各國同時向富人徵收重稅，正因為此策實際上難以施行，反令他頭上平添光環。

雖然本章無意評價皮格提一書，但其中研究結果與我近年來頗着力的一個寫作專題不謀而合 —— 香港土地開拓與地產發展規管的驚人成本。書中資料顯示，法國、英國、德國、加拿大、美國的有關規管成本必然極高；相信此類規管成本過高，大概是近數十年來各地收入、財富不均以及壟斷情況惡化的一大起因。

固本之道　房產為重

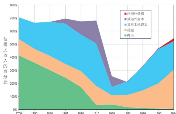
皮格提的主要研究結果其實相當簡單，歷史上資本對收入比例一直頗高，在英、法、德三國約達 700%，美加兩國則為 500% 左右（【圖 24.1】至【圖 24.5】）。及至二十世紀上半期，隨着經濟大蕭條及兩次世界大戰相繼爆發，有關比例則顯著下降，在英、法、德降至 200%－300% 之間。由於兩次大戰對美加造成的破壞相對輕微，故比例僅降至 300%－400% 之間，降幅較為溫和，但二十世紀下半期有關比例在各國紛紛回升。

圖 24.1　法國資本佔國民收入的百分比率（1700－2010）



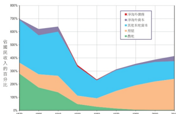
資料來源：Thomas Piketty & Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, July 2013 (figures updated, December 2013).

圖 24.2 英國資本佔國民收入的百分比率（1700－2010）



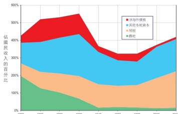
資料來源：Thomas Piketty & Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, July 2013 (figures updated, December 2013).

圖 24.3 德國資本佔國民收入的百分比率（1870－2010）



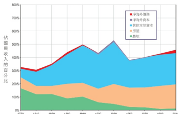
資料來源：Thomas Piketty & Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, July 2013 (figures updated, December 2013).

圖 24.4 加拿大資本佔國民收入的百分比率（1860－2010）



資料來源：Thomas Piketty & Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, July 2013 (figures updated, December 2013).

圖 24.5 美國資本佔國民收入的百分比率（1770－2010）



資料來源：Thomas Piketty & Gabriel Zucman, *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010*, July 2013 (figures updated, December 2013).

有關五國圖表中尤其值得注意的是，資本對收入比例擴大幾乎全因房屋資本上漲而起。對於有關估計，皮格提視房屋資本為房屋單位總數價值，亦即所有房屋單位價值總和。其實房屋資本對收入比例在此期間上升，是由於房價上漲，而非只因單位總數增加。

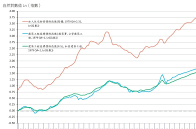
房價高企　是何道理？

房屋價格取決於市場供求。樓價趨升反映房屋需求增長快於供應，為何樓市一直供不應求？是否因為土地供應有限？但五大國同時出現土地供應有限情況卻未免說不過去，較合常理的推斷，是規管對更改土地用途以及房屋發展造成的限制，反映到樓價上，大都會尤其如此。

由此觀之，五大國房產如斯昂貴，實因受到政府規劃、土地分區計劃以及建造限制之類政府規條的人為因素影響，窒礙房屋供應，而種種規管措施導致發展延誤，則可視為樓價及建造成本進一步脫節的罪魁禍首。

香港長期房屋供應嚴重短缺，導致樓價飆升，自上世紀八十年代後期以來，樓價與建造成本脫節情況更日趨嚴重【圖 24.6】，追溯本地每平方呎樓價及每平方呎建築工程投標價。公屋以建築署指數為依據，私樓則以 Rider Levett Bucknall 指數為依據，二者其實大同小異。圖中數據顯示，香港樓價與建築成本在八十年代後期以前一直相差不大。1979 年第四季與 1988 年第四季差距僅為 98%，但 1988 年第四季與 2014 年第一季的差距增至 170%，增幅高達 82%。

圖 24.6　1979 年第四季至 2015 年第二季物業價格指數與工程投標價格指數



資料來源：CEIC, 建築署及利比 Rider Levett Bucknall。

上世紀九十年代初通脹期間，以及亞洲金融風暴後 1997－2003 年通縮期間均出現樓價與建造成本差距擴闊情況，可見房屋供不應求狀況已持續超過二十年。

價本鴻溝　關鍵何在？

樓價與建造成本差距的因素有兩個：一、地價；二、哈佛大學 Edward Glaeser（格萊澤）教授所謂的「規管稅」（regulation tax），包括土地徵集、申請規劃及建築許可，以及克服政治阻力與官僚作風等代價。可通過這一條公式表達：

樓價（P）= 建造成本（C）+ 地價（L）+ 規管稅（R）

樓價（P）與建造成本（C）從統計數據中一目了然，但地價（L）與規管稅（R）卻非如此，一般人更誤以為 L + R 之和（等於 P － C 之差）就是地價。

到底土地價格抑或規管稅才是引致房屋格價與建築成本差距日深的罪魁禍首？

格萊澤發現，上世紀九十年代於波士頓、芝加哥、紐約、洛杉磯等大城市的，規管稅估計約相當地價的二十倍之多，而於三藩市則約高出地價十倍。其研究結果無疑顯示，美國的發展規管成本（即規管稅），可算是導致大都會樓價高企的主因。

因此，格萊澤的結論是美國全國所以面臨樓價過高的危機，原因不在建造成本或地價過高，而在分區計劃及其他土地用途管制所帶來的高昂規管代價。

發展桎梏　有跡可尋

皮格提書中研究所得，長期資本增長幾乎完全拜房屋資本上升所賜，後者基於樓價趨升，因而在眾多發達國家中有增無減，香港也不例外。美國及香港樓價趨升的原因，則主要在於發展所涉及的規管成本（格萊澤與我各自於研究中得出同一結果）。至於其他發達國家及地區，想必亦出現同一狀況。

這研究結果兼具以下多重含義。

首先，皮格提誤以為二十世紀下半期資本所以累積迅速，在於資本主義及資本主義式競爭，但其實主要原因來自政府規管。為何房屋一直供不應求？因

為在五大發達國中，太多的規管措施窒礙發展，導致房屋供應一直未能配合需求；問題不在市場競爭，而在妨礙市場正常運作的政府規管措施。

針對土地用途及房屋發展的規管措施已存在數十年，種種繁文縟節，亦只有負責規管的政府官員、發展商、承判商，以及律師及測量師等專業人員才能充分掌握。各種利益集團有為達致各自目的，有為從中漁利，往往千方百計促使立法機關及政府制定更多法律及規管措施。舉例來說，保育團體為求保存土地作保育用途，往往設法阻止開發大片土地；而爭取保存文物建築的利益團體，則會經常建議制定新法或利用原有法例阻止重新發展。

倫敦、巴黎、東京及各大城市因而難以重新發展，以致土地供應大受限制。倫敦正因為受到限制，無法重新發展市中心，而以金絲雀碼頭（Canary Wharf）發展為另一金融中心區，難免加重當地金融服務的成本負擔。

香港在工業北移之後，受分區計劃及改變土地用途相關規管措施影響，拖慢工業區重建步伐，形成土地用途錯配而樓價飆升。改變農地用途進展緩慢，亦為樓價高踞不下的因素之一。

以上種種並非一兩地所獨有，而是各大城市以至世界各國的常見現象。

再者，反市場及反資本主義團體，又常將一切問題歸咎於裙帶資本主義（crony capitalism）。雖然當今之世，裙帶資本主義某程度上在各地社會皆見，但其嚴重程度實質如何，倒一直未有充分論證。香港一直有人將樓價不斷飆升歸咎於官商勾結，而潘慧嫻於 2011 年將這一觀點闡釋得相當清晰，可惜論點未免倒果為因。香港有關土地用途及發展的規管措施及制度，並不是發展商發明的，而是由英國人引入沿用至今，數十年來一直未變，香港所有發展商均需依照規例辦事。

問題是，有關規則於數十年前引入，已然過時，不合用以應付近三十年來房屋需求大增的趨勢，變成窒礙市場靈活應變。少數發展商憑藉豐富經驗與靈活經營手腕，也帶點運氣，才能通過重重規管障礙，成功讓發展項目順利過關。並從所得經驗進一步提升競爭力，但規模較小而缺乏經驗的發展商則逐漸難以在行內立足。

香港地產發展業眾不敵寡以及供不應求的趨勢，都由規管繁複所致。發展商必須突破其中的重重障礙，亦即能負擔高昂的規管稅，才有望繼續立足業界。規管制度一日不擺脫複雜的特色，規管稅一日高踞不下，樓價升勢只會持續。

近四十年來，全球化步伐迅速邁進，不論在實質上或物質上，各地經濟均日趨繁榮，民眾日益富裕，對優質房屋需求日增，對地點適中的房屋需求尤其殷切。大部分發達國家及地區由於高規管稅或規管制度繁複，房屋供不應求現象一直揮之不去，有關規管制度因容易被各種有組織的團體所利用及把持，以取得本身的特殊利益或達至政治目標，使發展步伐進一步受阻，造成樓價持續飆升。皮格提書中有關房屋資本對收入比例趨升的歷史數據顯示，香港地產發展所面對的困境於世界各地均見，高規管稅正是全球發展經驗的共通之處。

有幸地在樓價上升初期置業的幸運兒，多能從中大有斬獲，運氣不及者卻只有淪為「無產一族」（the have-nots）。假使現行規管制度不作改革以減輕發展代價，問題將難以化解。樓價升勢既是資本對收入比例中至關重要的元素，在香港以至大多地區也正是財富不均的主因。房屋財富不均，亦會演化為下一代所面對的其他種種不均，尤其是涉及各類分配後果的機遇不均情況，為政者實在不可不察。

參考文獻

Alice Poon, *Land and the Ruling Class in Hong Kong*, Second Edition, Enrich Professional Publishing, 2011.

Edward L. Glaeser, Joseph Gyourko, and Raven Saks, "Why Have Housing Prices Gone Up?" *NBER Working Paper No. 11129*, February 2005.

Odran Bonnet, Pierre-Henri Bono, Guillaume Chapelle, and Etienne Wasmer, "Does housing capital contribute to inequality? A comment on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century," Sciences Po Economics Discussion Paper 2014-07, Paris, France, 2014.

Thomas Piketty, *Capital in the Twenty First Century*, Harvard, 2014.

Y C R Wong, *Hong Kong Land for Hong Kong People: Fixing the Failures of Our Housing Policy,* University of Hong Kong Press, Hong Kong, 2015.

25 規管無度 發展受制

1969 年，同學剛搬進九龍佐敦新落成的文昌樓，我曾往探訪，大廈於 1960 年代末期落成，共分八幢，都是以「文」字命名；西北兩側是文昌街，南面是文匯街，東面為渡船街。

三十多年後，每逢駕車駛出西區海底隧道，沿天橋下行駛向佐敦道，總會一眼認出四座樓宇（每兩幢互相依靠）頂部呈鋸齒型，排列整齊，遙對西隧（參見下圖）。當時我已拜讀過張五常教授 1979 年發表的香港租管與樓宇重建研究報告，領略到舊樓背後奧妙的經濟因素，本章的分析將大量引用報告中的研究結果。



佐敦渡船街與文昌街交界樓群（Steven N.S. Cheung, 1979）

戰後由於香港樓市起跌和銀行業周期循環，以及香港租金管制及建造守則所造成的惡劣影響，遂出現頂部削斜的樓宇。

建築規則　法理依據

十九世紀的倫敦，規管樓宇高度主要考慮採光需要。當時街道潮濕，滿佈馬糞，樓宇間透射的陽光極為不足，經常大規模爆發流行病，嚴重影響公眾衛生，故須通過立法加以改善。

英國 1875 年《公共衛生法令》規定，樓宇高度須以能容納足夠陽光照射街道為依歸，因此樓宇一面的（地面）建築線與對面樓宇的屋簷形成的對角不得超過 45 度，雖然法令中並無明確指出有關規定數字，但有在下列附例中列明：

「樓高 15 英呎，須至少預留（樓前空地闊度）15 呎距離。」

「樓高 25 英呎，須至少預留 20 英呎距離。」

「樓高 35 英呎或以上，則須至少預留 25 英呎距離。」

根據上述各種情況，樓宇頂層與（樓前空地）地面所成角度最多介乎 45 度至 54.5 度之間。

有關陽光照射角度的用語，先後見於 1890 年《英國房屋法令》及 1894 年《倫敦建築法令》，其中明確指出後園的採光角度為 63.5 度，而以兩排樓房之間空地的中線為計算起點；因此，若樓高 35 英呎，則地面線至馬路中央的距離最少要有 17.5 英呎（或樓前空地闊度需最少有 35 英呎，亦即樓房地面線與對面馬路樓房的屋簷最多只可成 45 度角）。

香港的樓宇高度亦曾以此為規管準則。1903 年爆發連串流行病之後，香港

頒佈《建築法例》，套用倫敦的法則，以 63.5 度角作為對樓宇高度的規管。

無獨有偶，印度加爾各答改善基金會（Calcutta Improvement Trust）（英國殖民政府時期房屋發展政策部門）亦曾委託理查斯（E. P. Richards）就加爾各答的城市規劃撰寫報告，並於 1914 年發表，作為改善市內貧民區居住環境參考之用。

該報告將加爾各答的惡劣居住環境歸咎於 1911 年《加爾各答改善法令》，因其只是直接從 1890 年《英國房屋法令》及 1894 年《倫敦建築法令》生搬硬套而來。位於熱帶及亞熱帶的加爾各答與香港，與倫敦所處緯度截然不同，樓宇採光角度可較偏直，樓宇高度因而可較為調高，可容納的人口亦較英國為多。

通常套用英國法規都能行之有效，但房屋政策則遇上大批農民湧進市區謀生，乃引致貧民區居住環境擠迫惡劣，新加坡便曾經此苦，以致李光耀在 1959 年得以在政壇乘勢而起。

租金管制　無窮遺害

1945－1951 年期間，香港人口從 60 萬激增至 230 萬，房屋需求驟然急升，租金升勢更有如脫韁野馬；英國軍方於 1945 年發出通告，對所有戰前落成私人樓宇實行租金管制，並於 1947 年制定《業主與租客條例》。

在此條例規管下，業主只能以強行迫遷或豁免（或經總督特許）方式收樓。不過，由於私人樓宇分租情況極為普遍，加上在租務規管下，但凡收樓令均須通過租賃事務審裁處的抗辯程序，業主根本無法迫令現有租客或三房客戶遷出，市區重建難以成事。

1935 年《建築物條例》的種種規管措施，嚴格限制樓宇高度，令業主重建

物業的意欲大降，亦使業主和租客之間埋下嫌隙。1903 年以後租用的官地，仍受 63.5 度採光角度的限制，之前租用的則受 68 度角限制；因此，但凡 1903 年前後租用的官地，所建樓宇高度相對樓前街道闊度的倍數分別不得超過 1.25 倍或 1 倍。此外，除非得總督特許，否則官地上樓宇高度不得超過五層。凡此種種限制下建成的樓宇，平均高度只得 3.6 層，差距約為 0.8 層。

及至 1955 年，隨着《建築物條例》重新制定，上述情況為之一變。新條例大大放寬樓宇高度限制，除面向街道主牆不得超過 76 度角以外，位於街角及個別獨立地段樓宇高度亦大為放寬。1960－1962 年期間建成的樓宇，平均高度增至 9.39 層。

新修訂的條例與租金管制措施避免租客被迫遷的原意背道而馳，當時有關當局或未能注意及此，以致種下業主與租客之間矛盾日深的禍根。

幸而 1954 年一宗關乎收樓重建的訴訟大案，其裁決終能為化解業主與租客矛盾創造條件。租賃事務審裁處時任主席 John Way 深明拖延重建的社會代價，因而傾向在規管上網開一面，以便業主收樓，展開重建。他為此針對租管法例中的漏洞，憑別出機杼的理據作出裁決，說服法庭批准重建。

受到上述裁決的啟發，立法局隨即就如何為收樓向租客作出賠償進行辯論，租賃事務審裁處由是獲授權議訂賠償金額，這等於掌握審批重建申請大權，大大降低收樓成本。至於「公眾利益」一節，重建只須符合新勝於舊的要求即可獲批准；況且 1955 年《建築物條例》已放寬樓宇高度限制，要合乎此一要求更非難事。

新例實施之後，業主與租客較易達成協議，收樓訴訟案件隨之大減。受租管法例限制的戰前舊樓所處往往是黃金地段，若非 John Way 的英明裁決，即使建築規則放寬也是徒然，缺乏有關裁決的彈性處理，香港戰後重建歷史就要改

寫，香港亦會落得像加爾各答的下場。

新加坡當年憑藉李光耀的鐵腕統治，硬闖重建大關，避過與加爾各答同一命運；若有人訝異為何香港的生活遠較新加坡富於活力，John Way 應記首功，因為他的裁決，香港的發展與重建才得以偏向私人市場主導，發揮普通法精神，成為比新加坡更具活力的都市。

過度規管的「計時炸彈」

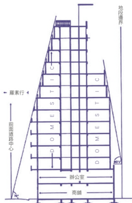
舊樓重建的有效賠償率（efficient rate of compensation），應為市場租金與規管租金之差的現價折扣值，業主及租客可各得其所，可惜租賃事務審裁處採納其中成員羅文惠所提建議，而將賠償額定得過低，致使事與願違。

後來的重建賠償率更日益與符合經濟效益的賠償率脫節，以致香港重建步伐過速，因發展項目過盛但基建滯後而致出現問題。雖然 1962 年就地積比率制定專案修訂，藉以減少重建土地面積，卻仍有疏漏。

附載於上述修訂中的註釋說明，新例定於 1962 年 10 月 19 日實施，但建築事務監督仍可依舊例審批於 1966 年 1 月 1 日前呈交的建築工程申請，此一漏洞終於導致一股建築狂潮在 1962－1965 年期間席捲全港。

業主千方百計趕在舊例終止前提交重建申請，樓宇頂層「削斜」的建築方式於此時出現，可見當時建築界急就章之風如何嚴重。根據樓宇立面 76 度角的規定，業主也就能在斜邊角度維持不變情況下，透過頂層「削斜」呈階梯狀的建築方式，增加樓宇可建高度，從而增加樓面面積（【圖 25.1】）。視乎建築工地的實際情況，以此方式可增建三至七層的「額外」樓層。

圖 25.1 羅素街一幢樓宇的建築圖則



資料來源：Steven N. S. Cheung, 1979.

至於「削斜」式建築，建築成本自然異常高昂，皆因結構框架外形不規則，頂部各梯狀樓層面積又一層比一層小，但由於機不可失，發展商都樂於仿效。假使當時在限期內呈交申請的樓宇都能如期建成，香港就會有超過三分之一的

樓宇能夠重建，但由於接踵而來的經濟衰退而未能成事。

1965 年，在經歷之前一年的銀行擠提小風波之後，香港面臨連串大銀行擠提風潮，以致當時最具規模的華資銀行擁有權亦被迫易手，早前的暢旺樓市在 1965 年中至 1969 年末崩潰，「流產」地盤矚目可見，這段日子至今憶起，依然歷歷在目，1967 年暴動亦於期間發生。我懷疑是因為當時的建築狂潮，不但導致銀行擠提，經濟衰退，租客被迫遷者眾，導致民不聊生，暴動於是一觸即發。

由此足見，當時立法與規管釀成始料不及的後果有多嚴重，市區內不少現存建築物至今仍留下烙印。上文描述的佐敦區樓群，在往後一大段日子中大概仍將繼續存在，圖片清晰顯示每座樓宇頂部兩邊均呈「削斜」狀，只有面向南方文匯街的一面例外，因為那邊面向大街，有較濶空地，因而毋須以「削斜」方式處理。我當時仍在中學求學，不禁暗忖為何這幾座樓宇的外形如此不規則，甚至猜想是某種風水佈局！

參考文獻

E. P. Richards, *The Condition, Improvement and Town Planning of the City of Calcutta and Contiguous Areas – The Richards Report*, Calcutta Improvement Trust, Jennings & Bewley, 1914.

Steven N. S. Cheung, "Rent Control and Housing Reconstruction: The Postwar Experience of Prewar Premises in Hong Kong," *Journal of Law and Economics*, April 1979.

26　再談香港的高地價現象

針對樓價升勢，香港近期又進一步採取壓抑需求措施。除了亞洲金融風暴隨後數年之外，本地樓價一直穩步上升。放眼世界各大經濟城市，同樣存在樓市供不應求的現象，自 1980 年起全球經濟趨向一體化，情況更形嚴峻。

全球化令不少人從中致富，對樓宇的需求激增，各大城市的樓價自然持續急升。此等城市大都是法制完善、業權受到充分保障、規管不會過嚴、政策穩定、稅率偏低、經濟能持續增長，促使樓市暢旺；中國內地城市雖然並未充份具備這些有利條件，但史無前例的快速城市化及經濟增長步伐，彌補了其他方面的不足。

壓抑樓價　單向思維

此外，2008 年金融及經濟危機過後出現的低利率環境，導致樓價飆升，但歸根究柢，經濟全球化趨勢下產生的巨大財富，才是包括香港在內的各國際城市樓價持續上升的主因。1980 年中國實施開放政策，樓宇需求增長遠比供應迅速，樓價因而水漲船高，直接促進香港繁榮。

只要把有關資料稍作檢視，即見此言非虛。1981－2011 年的三十年間，每十年期內的住宅單位供應量依次為 722,427、662,331、423,182，其中以 1991－2011 二十年期間的住宅單位供應量最低，但同期的創富額卻最高。

我於 1991 年曾闡釋為何壓抑需求根本無法遏止樓價升勢，可惜聽者藐藐，政府啟動懲罰性印花稅、提高按揭首期付款、壓制「摸貨」交易（confirmor transaction）等措施企圖壓抑需求，隨後的招數雖然一再「加辣」，樓價依然飆升。

政府官員則為制止了本地出現類似日本和歐美銀行業危機而洋洋自得。這當然不無道理，但在持續供不應求的形勢下，「需求管理」（demand management）根本不能遏止樓價，採取此等懲罰性措施，只是讓政府在面對民憤與輿論壓力中暫作紓緩而已。

可惜政府的懲罰性「需求管理」措施發出了錯誤信息，誤導社會聚焦於樓價而非單位供應不足，而且對壓抑樓價升勢只有短暫效應，當樓價回升，且升勢不斷，就令市民更加不滿，喪失公信力，為求紓緩民怨，政府遂屢出「辣招」。

似是而非　民間論調

問題是政府為何不致力增加房屋供應？應有下列幾個解釋，但我認為其中有部分言之成理，有些則存有謬誤。

首先，不少人聲稱香港政府採取高地價政策，無非為了擴大收益，如此輿論未免失諸偏頗；殖民時期，市民普遍認為英國政府為充實英國國庫而在香港大肆搜刮，此一說法我童年時就早有聽聞，以高地價政策略奪本地資源的想法，在本地社會已流傳近半個世紀之久。

作為經濟學者，我對此說不敢苟同，高地價政策肯定不是擴大收益的良

方；達此目標的最佳辦法，莫如通過以廣闊稅基為本的低稅率，藉以推動經濟增長，然後才能充分擴大稅收，但香港的稅制向來並非如此。

本地有一半工作人口毋須繳交薪俸稅；其實徵收微薄的消費稅更為有效，此舉不但不會窒礙包括人力資本的資本上的累積，更有助經濟增長及擴大稅基。

若政府旨在增加收益而採取高地價政策，卻又同時推行公共房屋以及資助置業計劃，則未免自相矛盾！政府把每年土地供應量之半以市價在私人市場出售，又以免費或至少大額資助方式將另一半土地撥作資助低收入家庭的住屋和置業之用，是絕非爭取最大收益的明證。

所謂「高地價政策」實乃大眾想當然的觀感，不合經濟邏輯，純粹是作為攻擊政府的口實。香港大部分土地屬政府擁有或由政府管轄，這是香港歷史遺留下來的獨有現象，自第二次世界大戰以後，土地供應就一直落後於土地需求。

大量移民戰後湧進香港，對房屋供應構成巨大壓力，1945－1951 年期間，人口由 60 萬激增至 230 萬，隨後歷經整整四十年，房屋發展才能滿足人口需求，但自至 1980 年代中期，隨着社會日趨繁榮，全球化及中國對外開放所創造的財富，對樓市供應再度造成壓力。

增加供應　重重阻力

其次，政府政策目光極為短淺，基於政治考慮，不願花費心思籌劃增加房屋供應；這亦歸咎於英國殖民政府所謂「借來的時與地」心態，至少在麥理浩當政之前確是如此。

1980 年代中期以後，社會日形開放，政治問責要求日高，通過發展項目所

需的凝聚共識的過程艱巨，導致工程延誤，供應受限，樓價日高。自 1980 年代末期開始，發展的交易成本大增，隨後五年促使樓價躍升七成，自此偏高的交易成本已成為土地發展的難逃命運。

這也是香港社會逐步開放與政治問責帶來的代價，今時今日，無論原因是否合情合理，任何人士或機構都能對發展項目提出異議，左右有關項目的發展。到底誰能從這些延誤中受惠？是擁有物業者。

在民主政制下，決策既以大多數意見為依歸，選民到底會贊成加快抑或減慢房屋供應？自然取決於是否業主佔大多數；若選民中有 51% 為業主，則社會難免會為本身利益着想，贊成減少供應，令樓價因需求增加而上升，這樣民主制下的大多數就能從中得益。

2001 年，全港住戶中有 50.8% 為自住業主，與現時的比率相若。單從經濟學角度分析，自 2001 年以來，房屋供應受制、樓價趨升，致令較能負擔高昂首期的現有業主較易另置物業，反之一直未能置業者就更難支付高昂首期置業了。

若從政治角度出發的經濟分析，不難推論現有業主大有可能會基於私利贊成限制房屋供應，雖未至於公然主張，但也會支持這論調。

甚或可能採取間接、較名正言順的做法，例如打着環保及保育使命的旗號，支持維護郊野公園、保存建築遺產、遵從昂貴建築守則等，又或主張採取層疊的公眾諮詢程序，假藉開放與問責之名而拖延發展進度。

保護環境與文物都是冠冕堂皇的因由，要求開放與問責也是出師有名，於是成為要從高樓價攫取利益者的最佳藉口。

世界各地的精明物業投資者都明白投資於有大多數選民反對發展的城市可保障其物業投資，這類大多數甚至會不惜支持小眾激進組織，帶頭反對發展。

利潤並非純粹來自售價，發展項目愈多，利潤亦愈大，發展商自然不想發展進度受阻，也不願見繁複的諮詢及審批程序。

當然有部分發展商或因通曉如何處理繁複的諮詢及審批程序，在競爭之中佔得優勢，甚至認為程序繁複反可讓不諳此道的對手吃虧；但若箇中程序過於繁複，難保變成一把雙刃劍，反而阻礙發展商獲取最大利益，又或使之成為無物業選民的抗衡對象。

租戶優勢　今昔對比

假如將公屋私有化，則超過三成的香港選民隨即搖身變為業主，本應大受歡迎，卻偏偏有小眾大唱反調，部分反對者聲稱此舉等同為租戶提供「雙重福利」；此說未免牽強，因為從另一角度看，廉租亦大可看成「不完整」福利。是以如此論調純屬政治上的語言偽術，實質上毫無意義，目的是誤導公眾。

若從公屋私有化有損何方利益的方向分析，則更能反映出箇中重點，看來較合乎邏輯的推斷是：生計有賴公屋選民的一群。公屋租戶往往長住於獲分配的單位，彼此有相同利益，易於成為有意從政者構建選民基礎；而負責管理公屋的政府僱員，事業前途同樣仗賴公屋計劃的持續。

眾所周知，房屋供應問題實非自今日始，雖然二戰後大量移民湧入香港，但可供房屋發展的土地極為不足，1945－1958 年期間，可供發展的市區土地面積不足 200 英畝，其中少於 30 英畝經拍賣而撥作房屋用地。當時《南華早報》一篇社論敦促「政府向建築商發售土地，以解房屋短缺之急，因為不少寮屋居民其實有能力負擔正規房屋租金。」（1958 年 12 月 31 日）

結果當然也是聽者藐藐。1947 年，正當大批移民湧入香港（見前文），英國殖民政府通過租金管制條例，以保障舊式唐樓中的租戶，但卻變成助長他們將單位分租給新移民，從中獲取厚利，業主反而未能得益，可見當時在政治上最具影響力的是租戶，而非業主及發展商。

政治上的結盟形勢確實變幻莫測，於此可見一斑。

參考文獻

Y C R Wong, "Greater Vision Needed to Curb Speculation," *South China Morning Post*, 12 August 1991.

第六部分

27 人口趨勢與創業動力

近年來韓劇大行其道，是本地家庭熱門的晚間娛樂，回想三十年前，電視觀眾的首選卻是無線電視的製作；香港的電視節目一度暢銷全球華語世界，也就是粵語流行曲風靡華語世界的黃金年代，可惜時移勢易，今天香港反要輸入韓國的電視製作。

香港人的創意哪裏去了？

一般人都認為香港娛樂界自 1980 年代以後開始創意衰頹；創意對電視、電影、流行曲而言固然舉足輕重，對各行各業其實同樣不可或缺，它是所有新業務的奠基石，更是驅動經濟增長的重要元素。

1971 年就業人口（不包括家庭傭工）中僱主百分比達 2.6%，1996 年升至 6.7% 頂峰，2011 年則滑落至 4.8%。是否近年除娛樂界外，整體新創企業步伐出現放緩現象？

開創新企業，也不一定要倚賴重大的科技改革；一般所謂創意，只在於把現有產品或生產技術改頭換面，以配合全新生產環境，並迎合新興市場追求新鮮的心理而已。

香港的粵語流行曲有不少正是從其他樂曲改編而成，包括歐西歌曲、中國民謠等，例如黃霑的創作就曾得益於嶺南傳統。當年不少流行的電視劇及電影

作品，都取材自歷史故事或民間傳說，而由此產生的作品都是創作，而且每能迎合大眾口味，吸引大量觀眾。

五大條件　創業關鍵

推動創業活動通常包含五個因素：教育、市場經驗、舖租、技術勞動隊伍、融資。

首先，教育程度較高，學習進度自然較快，同時傾向率先採納新科技，例如有關採納新種子（如「雜交玉米」或「奇跡米」）的研究發現，教育程度較高的農戶往往較早加以採納；避孕藥的情況亦然：教育程度較高的女性，也較早採用這種節育方法。

其次，通過在職培訓累積的市場經驗，有助個人獲取於日後創業所需的生產技術及市場知識。

開創事業大都經歷屢敗屢戰的過程，才能覓得合適的經營模式。要繼續保持成功，需要在產品和工序方面不斷推陳出新，多所嘗試。租金支出和聘請技術員工都成本高昂，雖免有礙業務創新，部分行業唯有憑藉集聚經營地點，以達至「溢流效應」（spillover effect），例如購物中心與旺地毗鄰，新創企業則依賴各項孕育支援；例如美國矽谷的成功，也需依靠來自世界各地的頂尖技術人員。

此外，新創企業需靠創新方式融資，銀行貸款對這類企業向有保留，即使願意提供協助，亦會有諸般苛刻規限，例如要求貸方把所有資產作抵押。創業基金公司、小額融資等各類新型貸款機構，則往往同時為新創企業提供管理及市場推廣的專業意見。

年齡結構 機遇所在

以上種種俱屬人所共知，不過其中一項重要因素經常備受忽略，就是就業人口年齡組合，Liang, Wang, and Lazear (2014) 最近發表有關創業精神與人口趨勢的研究結果，正好反映其重要性。該項研究以全球 83 個國家及地區的數據為樣本，發現當中人口的年齡中位數每下降 3.5 歲，其創業率就會相應上升 2.5%。鑑於研究中各國平均創業率僅為 6.1%，如此效應實在毫不簡單。

近五十年來，大部分發達國家及地區的人口趨勢都歷經巨變，日本是其中明顯一例。該國生育率在第二次世界大戰結束後未幾即劇跌，至 1960 年代更低於更替水平；現時日本生育率僅為 1.3，處於全球極低水平，亦即每一世代人口數目將縮減 40% 之多。

放眼歐洲，各國生育率亦於上世紀五十至六十年代紛紛下跌，現時歐洲平均生育率只得 1.6，亦即每一世代人口數目將縮減 20%。在全球發達國家及地區中，唯有美國的生育率至今仍能保持更替水平；其他發展中的大國如中國，則呈現生育率低於更替水平的跡象。在可見將來，就業人口老化及萎縮趨勢將成為全球普遍現象。

日本一直把「迷失年代」（lost decades）歸咎於自 1990 年代出現的「創業精神真空」；日本 300 大上市公司的創辦年份中位數為 1930 年代末，美國則為 1980 年代初。究竟「真空」如何形成？年齡結構是箇中一大關鍵。美國等就業人口較年輕的國家，其就業者的創業精神就勝過如日本等就業人口較年長的國家。

香港人口正步日本後塵急劇老化，生育率亦只得 1.2，相對之下，南韓的就

業人口至今仍較年輕。至於年齡介乎 20－64 歲的人口年齡中位數，計日本 43 歲，香港 41 歲，南韓 34 歲，難怪南韓三星公司能超越日本 Sony 公司，躋身全球最具創意家庭電子用品生產商之列。

創業才能的兩大關鍵繫於創意和商業觸覺，創意隨年齡增長而下降，但營商技巧卻與身居要職的工作經驗成正比。換言之，一般年輕人未有足以在商場致勝所需的人力資本，而一般年事較高者則往往創意漸失。

得以晉身機構中決策高層的僱員，自能從中獲得有助創業的經驗；晉身高層的機會如何，則取決於就業隊伍的年齡結構。

一家公司若僱員整體較為年長，則年輕僱員往往難望取得管理經驗，因為高位多被資歷較高僱員所佔，但在僱員整體較為年輕的機構，年輕僱員則有機會晉身高層。正因如此，一個國家的年齡結構足以對該國創業精神產生決定性作用。

社會愈年輕，也愈能夠為年輕及具創意者提供較多機會，獲取創業所需的各種技能。社會上就業人口中長者過多，難免有礙創業精神，除了因為較年長的就業人口一般創意較低之外，更重要的是長者佔據高位，亦會減少年輕人累積營商技巧的機會。

老化逆轉　重現生機

香港的人口結構所以與別不同，在於有極大部分人在二戰後才移居香港，1945 年人口總數為 60 萬，1951 年則已飆升至 230 萬。從 1960 年代起，「戰後新生代」為本地工作人口注入大批生力軍，在隨後的 1970 及 1980 年代得以一

再出現創業浪潮，實拜其所賜。

不過，本地「戰後新生代」的生育率隨即驟降，部分原因在於期間就業機會湧現，大批婦女投入勞動市場，以致 20－64 歲就業人口的年齡中位數日漸提高，由 1981 年的 32 歲升至 2011 年的 40.6 歲。就業人口日趨老化，正是自 1990 年代以來創業率日降的主要成因。

另一方面，隨着「戰後新生代」退休，創業活動日減的趨勢亦將結束，本地就業人口將可免進一步老化。

今時今日，香港不少年輕人都認為就業以及社會向上流動機會都極其有限。如斯悲觀的觀感，在很大程度上與戰後出現的不尋常人口結構有關。不過，本地就業機會即將重現曙光。圖表中顯示按性別及十年期年齡組別計算人口變化的資料。1961－2011 年資料為實際數字，而 2011－2041 年資料則為預計數字。

先按 10 年期年齡組別看 1961－2011 年期間 30－39 歲男性人口的數字變化。屬此年齡組別者，其創業的可能性為各年齡組別之冠。1971－1981 年期間，其增長人數為 129,000；1981－1991 年期間，增長人數更達 209,300。這正是香港人創業的全盛期。

但及至 1991－2001 年，此年齡組別的人口減少 14,900 人，而 2001－2011 年間更減少了 108,300 人，幸而減幅在 2011－2021 年期間將會放緩，但減幅隨後勢將重臨，前景實在未許樂觀。差堪告慰的是，2011－2021 年期間，30－39 歲年齡組別中女性創業人數將增至 72,200，其中增幅並非全賴跨境新娘，這或許能為本地創業趨勢帶來一股實質動力。

表 27.1 按性別及十歲年齡組別計算人口變化（千人）

年齡組別	性別	1961－1971	1971－1981	1981－1991	1991－2001	2001－2011	2011－2021	2021－2031	2031－2041
20-29 歲	男	84.0	272.7	-66.9	-56.1	-14.4	-55.4	-50.9	63.4
	女	72.8	240.7	7.9	-4.6	8.0	-14.1	-33.5	67.3
	總計	156.8	513.4	-59.0	-60.7	-6.4	-69.6	-84.4	130.6
30-39 歲	男	-9.3	129.0	209.3	-14.9	-108.3	4.5	-51.1	-45.3
	女	-29.0	93.9	259.8	137.9	-44.6	72.2	-1.8	-30.7
	總計	-38.3	222.3	469.1	123.0	-152.9	76.7	-52.9	-76.1
40-59 歲	男	64.3	39.9	71.6	241.1	-67.9	-63.4	1.5	-50.8
	女	56.9	0.6	74.4	301.2	73.9	-29.1	68.0	-22.8
	總計	121.2	37.5	146.0	542.3	6.0	-92.4	69.4	-73.6
50-59 歲	男	82.7	70.1	25.2	82.1	204.0	-24.7	-77.4	4.2
	女	56.4	53.2	6.3	88.6	257.2	92.3	-52.7	60.0
	總計	139.1	123.3	31.5	170.7	461.2	67.6	-130.1	64.2

註：2011－2041 年資料為預計人口數字。
資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》及中期人口統計樣本數據庫。

香港幸而僅正處於創業暫緩期，若能及時行動，可免錯失良機。能否扭轉未來劣勢，有賴種種相關因素，毫無疑問，人口數目變化定必成為箇中至關重要的因素。放眼珠江三角洲，創業同樣機遇處處。根據官方人口數字，深圳介乎 20－64 歲人口達 838 萬（非官方人口約為二千萬），其中年齡中位數僅為 27.9 歲。

當前勞工市場就業機會供過於求，延遲退休的誘因自然不少，其實更佳對策是增加教育投資、為扶掖新創企業推出另類融資安排，透過改建舊有建築及增建商廈，推出租金廉宜的舖位，安排退休前輩向新創企業人士提供指導及培

訓，如此則明天必定更好。

我深信香港年輕人才華與創意兼備，但除非能夠及時恢復本地工作人口的發展優勢，否則單靠現有人才，香港未來創業趨勢實在難望復蘇。

參考文獻

James Liang, Hui Wang, and Edward Lazear, "Demographics and Entrepreneurship", National Bureau of Economic Research, Working Paper 20506, 2014.

28　誰是科技新紀元的大僱主

不少人都認為人類社會已進入「第三次工業革命」時代，隨着機械人及自動化發展，生產力及效率將大為提高，令企業界大受裨益。此等科技發展有三大特點：資本密集（有利於資本雄厚者）、技術密集（有利於高技術者）以及節省勞力（減少非技術及半技工職位數目）。

專家認為這對就業市場產生頗大衝擊，且會使不均現象更加惡化、對提供社會安全網造成更大壓力，為社會與政治層面帶來重大挑戰。

舊科技經濟　無以為繼

歷史證明，資本主義市場與商界企業均能對科技發展善加利用，化為盈利可觀的業務，反過來又有利於推動發展新科技；商界在競爭中拓展業務，惠及客戶，回報可觀，自然從中獲益。這固然是蘇格蘭經濟學家阿當史密斯（Adam Smith）學說的智慧結晶，但弊端在奧地利經濟學家熊彼德（Joseph Schumpeter）所提出的「創造性破壞」論（creative destruction）中可見一斑。

科技發展日新月異，舊科技勢遭淘汰，立新不斷，破舊乃屬必然，導致依賴昔日科技生產昔日產品的一群難以維生。單從經濟角度看，為舊一代生產者提供若干保障，固能正視制約破舊之弊，又可避免立新意欲受到削弱。第三個工業年代正正帶來此等挑戰。

首先，當今之世科技飛躍發展，勞動力需求會否持續增長難以逆料，待發展效應全面浮現後，從中產生的新就業機會是否足夠？一旦機會不足，各地社會難免承受就業紊亂與不均惡化的嚴重後果。

西方第二次工業革命發軔於十九世紀中葉，至二十世紀第三季終結，整整百多年曾為半熟練工人提供大量待遇優厚的職位，也是亨利福特（Henry Ford）推出生產線之時。期間科技發展尚未傾向技術密集，故發揮平均收入的效應，中產階級應運而生。

今日揮之不去的隱憂在於新增職位，尤其是在服務行業方面，也許已無法再為半熟練工人帶來優厚待遇；服膺「M 形社會」之說的論者，就早已預言中產階級勢將日形萎縮。

近三十年來，西方工業化國家的生產基地，一直遷往新興經濟體，主要為亞洲地區，但假若第三次工業革命繼續蔓延全球，則亞洲的第二次工業年代將於兩個年代之間告終，也就難望廿一世紀成為亞洲世紀。

「即時需要」經濟　嶄新挑戰

專門生產蘋果 iPhone 及各種電子消費品的富士康，計劃以機械人取代中國內地大部分現職工人，為數 120 多萬；不久將來，設於巴加羅爾（Bangalore）及馬尼拉的電話查詢中心，亦將以話音識別軟件取而代之。香港的製造業經濟只存於一個世代便轉變為服務型經濟。

第二、智能軟件一日千里，同樣使舊式服務型經濟面目一新。得力於威力強大的新式電腦設備，各類特約服務應運而生，造就了「即時需要」型經濟；

假如優步（Uber）交通網絡服務落戶香港，那麼本地的士司機和公司業務即首當其衝，只能靠當局管制才有所保障。

優步的營運模式不但未必會減低對司機的需求，甚或因交通費下降而提高服務需求，就業機會卻將由新一代特約司機所得，打擊傳統服務行業。也許在十年之內，由谷歌開發的無人駕駛汽車正式面世，職業司機更將飯碗不保。

第二次工業革命期間，西方大部分工人均獲政府或僱主提供失業、退休、醫療，以及職業安全方面的保障，但在「即時需要」型經濟中，此等職業風險將悉數由工人自理，要是即時需要服務以跨國形式出現，就更難望政府或僱主給予保障。

第三次工業年代，跨國企業在境外營運和勞工保障等相應的社會責任問題需由它們承擔履行，此類風險愈見頻繁；本地政府由於須向市民負責，或偏向以立法手段管制外來服務，以至有損害本地顧客及一些勞工的利益。對於聘用海外特約服務工作者所帶來的經濟、社會風險，也須採取嶄新手法應對。事實上，政府當局對具有靈活經營手法的新式企業往往認識不深，作適度立法管制的誘因亦不大。

第三、新科技經濟中「贏家通吃」的效應，容易引致收入及財富不均現象惡化，縱然未必影響經濟，但難免引起社會及政治疑慮，左翼工運分子和政客自然傾向呼籲實施保護主義措施，以阻煞有關轉變，但在電子化的經濟網絡中，經濟效益只會迅速流向阻力最低之處。

新科技經濟　三大招聘支柱

未來挑戰至少來自兩方面：經濟層面關乎就業市場，社會層面則關乎安全網。究竟在科技掛帥的新型經濟下，新增職位來自何方？又能否提供社會安全網？

教育一類科技發展緩慢的行業，職位增長將較快速增長的行業（如電訊業）更高，因生產力增長較慢的行業須增聘人手，方能達到增長迅速行業的產出水平。誠如教育界，若假以時日，生產力增長緩慢行業的產品需求增長高於收入增長，則職位增長勢必更大。

自孔子以至現今二千多年來，教育界的生產力增長一直微乎其微，教育需求增長高於收入增長；教育界為求滿足持續增長需求，必須增聘教學人手，教育投資當然也有助就業者在新科技型經濟中爭取高薪厚職，可見教育勢必成為未來經濟中的大僱主。

各行業間科技發展程度極為參差，醫療界的科技發展迅速，但在就業機會方面卻不跌反升，原因有二：由於收入增幅顯著，加上可以成功治癒的疾病種類愈多，對醫療服務的需求也就更大。面對全球人口老化趨勢，醫療勢將成為另一大僱主。

教育對幼童及學童產生最大裨益，並非人人受用。年長工人對學習新技術，無論動機或能力都難免較低，必須另謀辦法，國家福利主義因此成為二十世紀的答案。可是各地政府因此先後出現財赤，背負沉重債務，致無法成為今後的答案，即使香港儲備雄厚，無奈公共開支範疇各有所求，政府也難於應付。

再者，環顧各地政府用以滿足社會需求的措施敗跡畢露：

第一，政府職務繁多，難以專精於個別範疇。

第二，政府政策講求立竿見影，在民主政制下尤其如此，但社會政策無論在策劃、通過、實施階段都在在需時，短視目光無疑製造障礙重重。

第三，任何社會計劃一旦展開就難望終止，因為牽涉的範疇多不勝數，持份者只求計劃持續，罔顧後果或代價。

第四，滿足社會需求本屬棘手問題，其中各方利益相關者的關係錯綜複雜，以致難以制定明確目標和指標。

三十年前美籍奧地利管理學泰斗德魯克（Peter Drucker）就曾主張借助非牟利機構，把社會問題轉化為可持續發展機遇，以尋求化解之道；此等非牟利機構將各自專注於某一目標，假以時日，一如牟利企業般可通過專門化而累積專業知識，通過抽絲剝繭、化繁為簡，針對性地各自分頭逐一化解各項難題。

此等非牟利機構彼此之間必須存在競爭，資助的方式包括政府等額資助、私人捐款，以及客戶付款；其中政府職能亦不可或缺，在相關規管、監察架構以及等額資助方面至關重要。

近年來，第三界別的非牟利機構發展迅速，勢將成為未來新科技年代的大僱主；教育及醫療亦是躋身其中，這些非牟利機構必須如其他牟利企業一般具備高效率與強大競爭力，使工作有焦點，以滿足社會所需為要務。

另一方面，由於第三界別的非牟利機構需依賴牟利企業通過捐款、購買服務，或直接參與籌辦活動等社會責任行動，作為其經濟支援後盾，故牟利企業對於第三界別可謂舉足輕重，必須維持高效率及賺取高額利潤以支援第三界別。

由此可化解第三次工業年代引起的經濟動盪所帶來的社經方面的挑戰。

29 吸納移民回流 免蹈日本覆轍

香港未來的經濟命脈繫於人口問題，2015 年特首施政報告就如何提高工作人口的質與量方面，提出若干措施，對於重建因人口老化和移民而流失的工作人口，無疑是值得歡迎之舉，但以往的努力卻成效不高。

香港在第二次世界大戰之後的經濟成就，有賴來自世界各地（尤其是內地）移民的貢獻；但同期也有大量港人移民海外；2011 年經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development；簡稱 OECD）成員國的人口中，香港出生的移民人數超過 60 萬。

移民趨勢揭示人口流動性

不過，香港輸出的移民數字顯然不止此數，因為不少源自香港的移民生於內地，在 OECD 統計數字中會被列為中國移民，此外，海外出生的香港移民後裔，亦不會列作香港移民計算。

政府估計自 1980 年起，移民海外的香港居民約 80 萬人，其中應有相當部分並非於本港出生，若將 1980 年之前離港移民計算在內，則總數隨時超過一百萬，約為現時居港人口的 15%。

若將外地出生的後裔計算在內，源自香港而居於海外的人口總數或高達 150 萬，約為現時居港人口的 20%，遠高於新加坡及台灣，其移居海外人口僅分別為 15 萬和 48 萬，各為當地人口的 4% 和 2.1%。

觸發移民潮的政經因素

由此可見，香港人口的流動性遠超於新加坡和台灣兩地，本地移居海外者何以那麼多？部分因 1966－1967 年間暴動之後移民，另有部分則於 1997 年之後離港，但其中受政治因素影響的又佔若干？

自 1980 年以來，香港人移居海外一直維持在每年一萬至兩萬之數，只有九七以前十年期間才錄得顯著增幅（見本書第 19 章【圖 19.4】），這十年內移民激增，累積額外移民人數高達 30 萬，相信與市民前途未卜的焦慮心態有關；但亦可由此推算，自 1980 年以來，出於經濟考慮而離港的移民為數約 50 萬，其中不少大概受海外較佳機遇所吸引。

本地社會具大專學歷的居民比率約為 16%，即約 110 萬人。記錄顯示香港出生而居於 OECD 成員國的人口中，高達 56% 以上具大專教育程度。前曾述及移民外地的港人約為 100 萬人；若將移民後裔計算在內，則總數更會高達 150 萬，由此也可推斷，香港的海外移民約有 56 萬－84 萬具大專學歷。

吸引人才回流妙法

遷離香港人數既然甚多，特區政府大可設法向他們招手，以提高工作人口的質與量，但若非可提供更佳發展機會，實難吸引已於海外安居的移民回流。政府必先找出本地人才與技術特別短缺的範疇，方能使宣傳策略奏效；其次，必須能夠標榜香港足以吸引移民回流之處，包括生活水平與海外的差距，並儘可能將差距縮窄；第三，認清有礙移民回流的商業及專業障礙，設法排除或至少減低有關限制。

我深信本地技術及人才短缺的範疇多的是，例如醫生及英語導師人手不足，大部分香港人都對社會的需要瞭如指掌，多年來，香港人亦已善於重新發掘這些問題；這次能否避免議而不決、決而不行，不妨拭目以待。

人口老化 前車可鑑

隨着工作人口漸形老化，退休人數日益增加，香港將面對嚴峻的經濟前景。

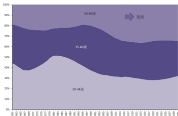
當工作人口老化，創意隨年事增長日漸衰退，經濟生產力提升速度亦會放緩。1981 年，香港工作人口（年齡界定為 20 歲－64 歲）中未滿 35 歲者佔 51.3%，及至 2011 年，所佔比率已跌至 30.1%（【圖 29.1】）；同期年逾 50 歲的工作人口比率，則由 22.5% 增至 33.4%。

企業的管理層若以年長職員居多，年輕員工就難望取得管理經驗。職位愈高，職責自然愈重，與決策者交流機會也愈多，因而也較能觀察大形勢，也就有愈多機會累積到自行創業所需的經驗。因此，社會的向上流動性與創業精神，往往取決於工作人口的年齡結構。在整體員工較為年輕的機構中，即使年紀輕輕，也有可能位高權重。年輕社會能為年輕而創意旺盛之輩提供發揮所長的機會，讓他們取得創業所需的各種技能。若缺乏這種機會，則整體的經濟生產力也會受損。

人口老化使退休人口與工作人口比例增加，直接導致人均 GDP 增幅下降，社會生活水平也會隨之下跌，只好靠動用積蓄維持。

2015 年，香港長者（65 歲或以上）人口將是工作人口的 22%，日本在 1995 年已達此數字，當時正值所謂「失落二十年」之初，該國經濟開始停滯不前。這兩種現象並非出於偶然，而是存有密切的關係。

圖 29.1　按年齡組別劃分的香港工作人口（20－64 歲）結構（1961－2041）



資料來源：香港人口推算 2012－2041。

時至今日，日本長者人口已達工作人口的 47%，再過十五年，亦即 2030 年，香港亦將落得同一處境，長者人口與工作人口的比例持續上升，2050 年以後將達至 80% 的頂峰。

2015 年之後，預計香港的工作人口不會再增長，這是自上世紀五十年代以來前所未見的現象，趨勢將持續至廿一世紀末。政府終於對人口問題有所行動，建議公務員延遲退休年齡，並鼓勵婦女就業。雖然兩項措施都預期會有一定成效，但卻只屬一次性質，未能改變負面的人口趨勢。

究竟政府能否排除重重障礙，從海外吸納優才回流，包括早年離港移民的後裔？其成效須待日後方能揭曉；事實上真正的障礙在於本地而非海外，要是政府未能成功跨越，那麼日本的困境，就是香港可見的未來！

第七部分

30 自由社會長遠公共開支日增下平衡預算之道

財政司司長曾俊華於立法會宣讀 2014 / 15 年度《財政預算案》，這是他任內制定的第七份預算案，據傳媒報導，大概因為建議的紓困措施不足，也是他歷來最不受歡迎的一份預算案。司長在預算案中告誡市民大眾，根據過往增長所作出的基本預測，政府財政預算所面臨的結構性赤字有可能於 2021 / 22 年度出現。

他認為結構性赤字不但在所難免，若不就此預測及早採取適當措施，財政儲備就會於 2028 / 29 年度耗盡，他呼籲為相關議題展開公眾諮詢。我認為財政司司長所指結構性赤字即將來臨的言論基本正確，無論哪一派別的經濟學者都應對這項結構性赤字心中有數；相對於不假思索，基於民粹主義而大肆抨擊這份預算案的論調，財政司上述言論不失為一股清流。民粹論調無非為取悅選民而高呼的政治口號，無助了解問題的真相，對香港的財經前途可說有損無益。

財赤隱憂　不容忽視

對司長的攻擊主要圍繞兩方面：第一方面關乎方法問題，批評者指稱他計算有誤，因以往他所發表的六份預算案都與實際數字有頗大分別，故認為他發表這份預算案中提到長遠結構性的赤字並不可信。

第二方面關乎政治問題，一旦面臨財赤或結構性赤字，政府仍可採取各項

應對措施，例如：一、收緊財政開支；二、以加稅或擴闊稅基方式增加財政收入；三、通過經濟增長提高稅收；四、提高各項政府服務的成本回收率；五、實行赤字預算（或須涉及修訂《基本法》中量入為出的理財原則）；六、出售政府資產；七、管理政府財政儲備以提高回報；八、以上措施的某種組合。

以上種種措施反映出社會上各界別的不同看法，各種措施自會為各界別帶來不同的利益或須付代價，是以如何取向極具政治性，且對經濟發展舉足輕重；舉例來說，香港應維持有限政府抑或加強政府介入程度，才是有利本地經濟之道？

近二十年來，主導政府經濟及財政預算的積極不干預政策備受非議，與日俱增，究竟有關批評有否充分理據？批評者往往聲稱時移世易，今時今日特區政府仍採取無為而治的政策方針已是不合時宜。

部分論者力言近三十年來隨着本地收入及財富分配日見不公，政府必須採取介入行動以扶助弱勢社群。此外，另有論者認為鑑於本地年輕人的經濟前景大不如前，政府必須採取促進經濟繁榮的措施；問題是，香港應否繼續維持自由經濟的本質？假使缺乏自由市場經濟，是否仍能確保香港的自由社會？

理財審慎　一貫傳統

本章以及下兩章將探討相關議題，由於牽涉層面廣泛而又錯綜複雜，我將聚焦於特區政府預算所面對的長遠挑戰。本文先分析香港當前問題所在，問題何以發展至如此田地？其影響又如何深遠，下兩章會把日後面對的問題加以量化，並提出一套維持本地自由市場經濟及自由社會的可行方案。

首先，批評者怪責財政司司長在預算案中的赤字預測一再落空，反而屢現盈餘，他對短期經濟發展的預測能力是否真的如此不濟？若然屬實，則他對長期經濟趨勢的預測能力又是否可信？

但凡經濟學者都應明白，短期經濟預測自然遠較長期經濟預測困難，政府的財政收入在很大程度上受宏觀經濟活動影響，而宏觀經濟活動在每年的商業周期效應下難免變化不定；香港經濟高度開放，對宏觀經濟的商業周期變化就更為敏感。

長期經濟預測的準確程度遠較短期經濟預測為高，由於長遠而言，商業周期效應的影響會自相抵消，故毋須考慮短期經濟波動的效應。長遠經濟預測主要根據兩個因素：一、人口趨勢；二、就業人口的經濟生產力；由於遠較短期宏觀商業周期波幅穩定，基於這兩方面因素所作的經濟預測往往較為準確。正因如此，「長遠財政計劃工作小組」的長遠經濟預測才會遠較財政司司長周年預算案中的經濟預測準確。

值得注意的是，打從 1961 年至今的五十四份財政預算案中，有四十一份最終錄得盈餘，僅有十三份錄得赤字，全部處於嚴重商業周期低潮，有五份更在亞洲金融風暴期內。此外，歷年來已推行的預算之中，共有三十四份最初作出赤字預測，可見幾乎所有財政司在制定預算時，都寧願傾向赤字預測，以便審慎理財、量入為出。

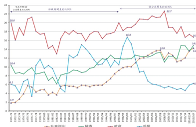
香港向來都能抗拒誘惑，不會讓財政預算隨時間增長，毋須為應付開支增長而加稅又或引致財政赤字。此一理財原則的主導經濟理念，在於維持有限政府，在大市場帶領下，可供社會整體分享的經濟成果自會較大。政府雖然對經濟事務作用舉足輕重，但由於決策往往出於政治而非經濟考慮，難免浪費資

源、缺乏效率。維持有限而小規模政府，讓市民大眾至少可以在運用收入方面享有較大自由，這樣當然更有利於整體社會。

四大開支　升勢不止

要了解政府財政預算案，應先認識公共開支主要分為房屋、教育、衛生、社會福利、其他開支共五大類，【圖 30.1】顯示自 1971－2015 年間，這五個類別在政府 / 公共開支中所佔比例，其中包括經常及資本開支。

圖 30.1　房屋、教育、醫療和社會福利佔政府開支或公共開支的百分比（1971/72－2015/16）



資料來源：香港年報（各年），香港統計年報（各年）及 2015/16 年度財政預算。

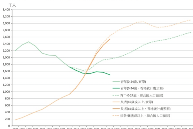
期內政府在房屋、教育、衞生、社會福利四方面的開支由 1971 / 1972 年度的 38.3% 增至 2015 / 2016 年度的 52.2%，預料升勢將會持續；房屋所佔開支變化不大，在 6.1% 與 6.3% 之間；教育由 20% 微降至 16.7%；衞生開支則由 10.4% 略升至 14.9%，社會福利開支由 1.9% 增至 14.3%，增長步伐最為急劇。

仔細看看，會發現變化並非以直線進行。期間房屋開支比重變化幅度最大，由 1971 / 1972 年度的 6.1% 攀升至 1999 / 2000 年度 16.8% 的頂峰水平，隨後於 2015 / 2016 年度回落至 6.3%，跌幅可觀。相信這反映出兩種現象：一、政府擔心房屋需求會隨亞洲金融危機及金融海嘯之後變得疲弱不振；二、離婚率、再婚率偏高並持續上升（低收入家庭尤甚），但政府未及預計這人口趨勢影響下，對公屋需求的急促增長。

政府重新致力興建公型房屋單位，在房屋一環的開支近年趨走下坡的趨勢定將出現逆轉現象，市民大眾也開始擔心這將加重政府開支。政府應及早解決如何有效資助公屋單位的問題，否則難免加重長期財赤負擔。

教育開支雖然一向在政府開支中佔最大比重，但近十年期間增長不大，這是由於 0－24 歲人口數目持續下降（【圖 30.2】）。不過，根據政府統計處截至 2041 年及聯合國截至 2100 年的人口趨勢預測，教育開支增長停滯的現象大有可能在 2020 年後逆轉。政府若着手提升教育服務水平，此一範疇的開支將會大增，例如：一、為所有學前兒童提供全日制資助；二、中學資助學額擴展至完成高中階段；三、資助副學士課程學額。

圖 30.2　青年與長者的實際與預測數量（1970－2100）



資料來源：香港政府統計處及聯合國人口預測。

衛生開支比重不但升幅顯著，在人口急速老化的影響下，今後增長將更為急劇。年屆 65 歲以上長者人數將於今後數十年間迅速增加（【圖 30.2】），政府統計處截至 2041 年及聯合國截至 2100 年的人口趨勢預測均印證此一趨勢。假如政府未能及時制定有效政策以培訓醫護人員，而香港醫務委員會又對在海外受訓甚至兼具香港居民身份的醫生在港執業繼續諸多設限，則公共衛生開支的增幅無疑再度加劇。

社會福利在政府開支中所佔比重漸增至最大一環，部分原因由於需要服務者如傷殘、年老無依、問題青少年、離婚、吸毒者不斷增多有關。此外，社會日趨政治化，小眾組織為籠絡民心、增加政治籌碼而慷政府之慨的呼聲日高；

政府為補貼在職貧窮家庭而計劃的各項新措施，以及圍繞高齡退休保障的種種高度政治化要求，均難免進一步加重政府開支。

總而言之，房屋、教育、衞生、社會福利在政府開支中所佔比重，整體上已由 1971 / 1972 年度的三分之一躍升至現時的半數之多。在人口趨勢及政治勢力的雙互作用下，長遠而言這四大範疇的開支定必持續增長。假使收入來源及資助方式不加以大事改革，香港經濟今後是否還足以負擔各個環節所需？大事改革對本地社會將有何影響？有關方面又能否在政治上達成共識？下兩章會探討這些議題。

參考文獻

《長遠財政計劃工作小組報告》，香港特別行政區政府，2014 年 3 月。

31　公共醫療開支日增下平衡預算之道

在前章，我臚列房屋、教育、衛生、社會福利在政府開支中所佔比重，由三十年前僅得三分之一增至目前的半數之多，比重激增是由於經濟增長、人口趨勢變化，以及集體政治壓力。除非出現難以臆測的情況，否則此等因素勢將繼續帶動四大範疇開支比重趨升。如何管理有關開支，將對香港社會的未來發展產生決定性作用。財政司司長曾俊華告誡公眾可能出現結構性赤字，惹來不少評論員及市民頗有微言，不以為然的一群更大張撻伐，表示政府耗資基建工程有忽略社會福利、醫療及其他必要開支之嫌，口徑有時更顯得與全盤否定發展的環保團體一致。在基建開支問題上，贊成與反對雙方為既得利益各執一詞，互不相讓。

要決定推行或放棄那些措施，並非純粹是平衡財政預算的會計問題，事實上將影響長遠而言香港能否維持自由公正與經濟活力。社會能否保持經濟繁榮與政局穩定，則取決於政府面對房屋、教育、衛生、社會福利開支需求日增的情況下，如何在有關政策上適度回應。

這些範疇有異於一次性增撥資源的基建開支，必須持續增加經常公共開支，才足以應付日益增長的社會需求；若純粹倚賴公共開支，難免助長大政府及政府干預趨勢、加重稅務負擔，並削弱固有的自由生活方式。部分人也許對此等轉變表示歡迎，但若社會大事革新在所難免，應先經過嚴肅認真的政治辯論過程，而着眼點應是上述四大開支的預計增加需求與支出；相信中央政府對

有關討論的關注程度將不亞於香港市民。

醫療開支　特點何在？

訂定可行政策之前，需先剖析經濟增長、人口變化與公共開支增長的相互關係，以及四大範疇公共開支的增長模式將出現什麼改變。在人口漸趨老化的大前提下，醫療開支可說是控制財政預算赤字的最大挑戰，導致有關開支上升的因素包括：一、人口數目；二、人口中長者比例；三、人均收入；四、醫療服務成本。因此，人口日益老化的經濟體在醫療開支一環自然較多。健康誠然是一項人力資本，人口健康，從經濟角度來說，生產力自然較佳，例如因病損失的工時也會減少。由此可見醫療開支並非純屬消費支出，而是帶有部分投資性質的開支，有助提高經濟生產力。

增加醫療開支或有利於加強醫療界輸出服務，長遠來說可刺激經濟增長，提升政府收入。醫療人員培訓正是入於教育開支一類的公共開支，此項投資不但能擴大醫療服務供應量，亦能促進研究及發展活動，從而帶動生物醫療界技術人才的需求，以及長期經濟增長。

因此，在財政預算中增加有關公共醫療開支其實會同時增加支出與收入，至於政府收入的實際增幅則不得而知。雖然以實證方式作出估計原則上可行，但就我所知，本地未曾見有這類估算的正式研究。醫療公共開支短期內或會導致財赤加深，但抵消現象會在一段長時間後出現。

醫療開支在很大程度上也因人而異：有人一生大部分時間身體健康，直至死去，在醫療方面所花無幾；有人卻疾病纏身，長期接受治療。由於患病率與

患者經濟能力關係不大，醫療開支的經費來源往往為透過公共補貼模式運作的某類社會保障計劃。本地現時的公營醫療服務實為高度倚賴公共補貼的一種社會保障計劃，大致上以英國國民保健系統（National Health System）為藍本，卻因醫院及診所之間競爭程度較低，而未能有效控制成本及提升效率。

醫療公共開支勢將急升，真正原因並非人口增長而是人口老化。據醫院管理局公佈的醫療服務費數字顯示，治療長者的費用尤為高昂（【表 31.1】）。2009－2011 年，醫管局在每千人口按年齡組別分類的醫療開支之中，15－64 歲組別的每年平均開支為 310 萬元；65－74 歲組別的開支則達 1,140 萬元；75 歲及以上更達 2,530 萬元。由此可見，相對於 15－64 歲組別，75 歲及以上人口的醫療開支為其 8.15 倍，65－74 歲組別是它的 3.68 倍，年齡在 15 歲以下組別則為 1.05 倍；期間本地每千人口整體醫療開支每年平均為 510 萬元。

表 31.1 每千人口按年齡分類的醫療開支（百萬元）（2009－2011）

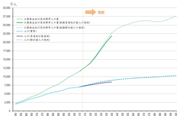
	15 歲以下	15－64 歲	65－74 歲	75 歲及以上	整體人口平均開支
2009－2010	3.2	3.1	11.4	25.0	5.0
2010－2011	3.3	3.1	11.4	25.5	5.1
平均	3.3	3.1	11.4	25.3	5.1
相當於 15－64 歲組別的開支倍數	1.05	1.00	3.68	8.15	1.63

資料來源：香港醫院管理局。

人口趨勢　增長動力

根據以上各項開支，可構建本地醫療服務的潛在需求，然後訂出「醫療開支標準化人口」，亦即 65－74 歲組別人口的 3.68 倍、75 歲及以上人口的 8.15 倍。這一「標準化人口」包含人口及年齡結構變化所致的人口醫療需求增長。【圖 31.1】以政府統計處截至 2041 年及聯合國截至 2100 年的人口趨勢預測數字為依據，而作出分別截至 2041 年及 2100 年的「標準化人口」預測。

圖 31.1　香港歷年人口及以醫療成本計算的標準人口實際與預測數量（1950－2100）



註：根據香港統計處及聯合國人口預測。
資料來源：香港政府統計處，醫院管理局及聯合國人口預測。

【表 31.2】列舉出 1989－2100 年間人口及「標準化人口」數字。2013 年、2041 年、2100 年的人口分別估計或預計為 718 萬、847 萬、1,035 萬；但「標

準化人口」則分別達 1,229 萬、2,208 萬、2,761 萬；可見人口老化問題對醫療開支造成的壓力。

表 31.2 香港人口數字、醫療開支標準化人口數字以及增長率 (1989)

	1989	2013	2041	2100
1 人口 (單位 : 百萬)	5.69	7.18	8.47	10.35
2 第 (1) 線基於 2013 年 = 1.0	0.79	1.00	1.18	1.44
3 標準化人口 (單位 : 百萬)	7.70	12.29	22.08	27.61
4 第 (3) 線基於 2013 年 = 1.0	0.63	1.00	1.80	2.25
5 第 (3) 線 ÷ 第 (1) 線	1.35	1.71	2.61	2.67
		1989－2013	2013－2041	2041－2100
6 人口每年平均增長率		0.98%	0.59%	0.62%
7 標準化人口每年平均增長率		1.97%	2.11%	1.38%

註：根據政府統計處及聯合國數字所作預測。
資料來源：香港政府統計處、醫院管理局及聯合國人口預測。

2013 年，「標準化人口」是人口的 1.71 倍，至 2041 年及 2100 年，則分別增至 2.61 倍及 2.67 倍，亦即 2013－2041 年及 2041－2100 年間每年人口增長率分別為 0.59% 及 0.62%；同期「標準化人口」增長率則分別為 2.11% 及 1.38%。

顯而易見，2013－2041 年間「標準化人口」增長率平均遠高於人口增長率，甚至高於 1989－2013 年間。由人口問題帶動的醫療開支需求將於未來三十年間構成重擔，可幸的是，預計人口及「標準化人口」增長率於本世紀下半期減緩，變化將甚微。

收入增長　前景展望

醫療開支勢將隨人均 GDP 上升而水漲船高，殆無疑問，但實際升幅有多大？其中涉及兩個問題：一、醫療需求的收入彈性有多大？二、GDP 升幅又有多大？

收入彈性是經濟學者用以形容一種貨物或服務隨着收入變化而出現的量化需求反應。經濟合作與發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development；簡稱 OECD）成員國（美國除外）的醫療需求收入彈性約為 0.8。由於香港的收入彈性與 OECD 成員國相若，預測本地醫療需求未來的「基線情景」（baseline scenario），亦將以同一數字為依據。計算中所以撇除美國，原因在於該國獨有較高的需求收入彈性，因為其市場導向性較強的保障制度足以帶動醫療服務需求，醫療開支亦因而提高。

預測本地未來醫療需求，亦可假設政府在要求增加醫療開支的政治壓力日增之下不勝負荷，卻未能及時改革目前的近乎免費的公共醫療服務系統，從而構思出一個需求收入彈性等於 1.0 的「高增長情景」（high-growth scenario）以資對比參照。

【表 31.3】中將過去與未來的實質 GDP 及就業增長數字互相對比。1961－2013 年期間，在職者人均實質 GDP 每年平均增長 4%，即近半個世紀以來就業人口的勞動生產力。1961－1997 年及 2003－2013 年的勞動生產力增幅分別為 4.7% 及 3.1%。雖然期間增長曾經下降，但我假定 4% 的生產力增幅今後仍將持續。

表 31.3　在職者人均實質 GDP、人均實質 GDP 以及實質 GDP 年增長率 (%)

	1961－2013	1961－1997	1997－2003	2003－2013	2013－2041	2013－2100
在職者人均實質 GDP 增長率 (%)	4.0	4.7	1.4	3.1	4.0	4.0
人口增長率 (%)	1.59	2.01	0.61	0.65	0.59	0.42
在職人口增長率 (%)	2.22	2.75	0.14	1.59	−0.22	−0.02
實質 GDP 增長率 (%)	6.2	7.6	1.5	4.5	3.8	4.0
人均實質 GDP 增長率 (%)	4.6	5.4	0.9	3.8	3.2	3.5

註：未來在職人口在此界定為在 20－64 歲組別中佔 73% 的人口，亦即 2002－2012 年間的平均增長率。
資料來源：香港政府統計處。

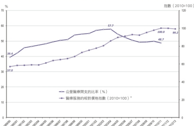
我認為本地生產力極有可能不至於像其他國家及地區一般放緩，因本地人口老化加劇可望帶動醫療投資，提升本地在職人口的生產力。一如醫療投資在其他地區產生延年益壽的效果，醫療投資亦可望在香港推遲退休年齡界限。因此，以 20－64 歲為在職界限的假設，或將低估本地未來在職者的生產力，因而理應加以撇除，以便作出較為準確的預測。

成本升勢　效應評估

醫療開支升勢尚有一項關鍵因素，亦即醫療服務成本。雖然有各種相關價格指數可資參考，但為求估量醫療開支升勢的財政效應，理應以本地 GDP 中的醫療服務元素為預測依據。【圖 31.2】顯示相對於實質 GDP「平減指數」（deflator）的醫療價格，已由 1989－1990 年的 57.0 升至 2010－2011 年的

100.0，即每年平均增幅為 2.45%，與政府消費開支平減指數相對於 GDP 平減指數所得的 2.13% 增幅相差不遠，屬意料中事，因為醫療服務平減指數及政府消費開支平減指數中的一大元素均為人力成本。

圖 31.2 香港醫療服務的相對價格與公營醫療開支的比率



註：醫療服務的相對價格指數 = 私人消費開支中的醫療服務平減指數 /GDP 平減指數 (2010 = 100)。
資料來源：香港政府統計處，食物及衞生局。

升勢持續的醫療服務的相對成本對醫療需求有何影響？在價格上漲的趨勢下，自然預料服務需求隨之減少。整體醫療開支有何變化，則視乎醫療需求的價格彈性而定。假若價格彈性等於 1，則 1% 的跌幅將與 1% 的價格增幅互相抵消，整體開支得以維持不變。

再以 OECD 計算方法為依據（撇除美國），假設需求的價格彈性為－0.4，換言之價格彈性相對缺乏彈性，因此醫療服務價格上漲將觸發開支增長。

為預測未來醫療開支，我且假設醫療服務相對價格每年增長 2.5%，亦即 1989－2011 年間的平均增幅，實際增長幅度則繫於足以影響醫療人員薪酬及收入的政府政策。假使當局能多培訓醫生及醫療服務提供者，並放寬對海外受訓醫生在港執業的限制，醫療服務價格增長應會較為溫和。要控制未來醫療成本，這是政府可採取的最重要措施，可惜過去一直未能實現。

醫療開支　長遠預測

最後，在計算本地整體醫療開支一環，我依據本地政府的醫療帳目，其中包含公私營醫療兩方面，因而需分辨出公共開支比重，以確定對財政預算的影響。從【圖 31.2】列舉的數據中可見，公共醫療開支比率由 1989－1990 年的 39.4% 漲至 2003－2004 年 57.7% 的高峰，2011－2012 年回落至 48.3% 的水平。我假設政府今後能將公共醫療開支維持在整體醫療開支的 50% 左右。

走筆至此，本文各項假設的「基線情景」其實十分簡單，無非包含幾點：

一、本地人口增長符合政府統計處截至 2041 年及聯合國截至 2100 年的人口趨勢預測；

二、本地在職者人均實質 GDP 每年增長 4%；

三、收入及價格彈性假設分別為 0.8 及 －0.4；

四、醫療服務價格每年實質增幅為 2.5%。

至於「高增長情景」，我則假設收入彈性將為 1.0。

誠然可能有人會對這些假設存疑，但我相信是合理的假設，可用以對未來醫療開支透過試算表模式直接進行預測。【表 31.4】列舉各項預計公共開支在 GDP 中所佔百分比。

表 31.4 各項預計公共醫療開支佔 GDP 百分比（2041－2100）

	2011	2021	2031	2041	2060	2080	2100
基線情景： 收入彈性 ＝ 0.8 價格彈性 ＝ －0.4	2.56	3.40	4.65	5.65	7.70	7.80	8.80
相對於 2011 年數字增長百分比		33	82	121	201	205	244
高增長情景： 收入彈性 ＝ 1.0 價格彈性 ＝ －0.4	2.56	3.65	5.20	6.85	10.80	12.50	16.15
相對於 2011 年數字增長百分比		43	103	168	322	388	531

註：截至 2041 年預測基於政府統計處預測及聯合國截至 2100 年預測；在職者人均實質 GDP 為每年 4%；醫療相對價格每年增幅為 2.5%；公共醫療開支佔整體醫療開支 50%。
資料來源：筆者估算。

2011 年，公共醫療開支佔本地 GDP 百分比為 2.56%，預料將於 2041 年增至 5.65%，在「基線情景」中增幅達 121%；2100 年佔 GDP 百分比料將達 8.80%，較 2011 年基線公共醫療開支數字高出 244%；增幅極大，長遠而言，增幅必更加劇。在目前的財政安排下，要應付增長幅度如此巨大的醫療開支，服務質素必大受影響，甚至大幅下滑。面對每況愈下的醫療服務，而最受影響的長者在選民中的勢力又舉足輕重，實在難以想像政府可如何應對。

足以對香港未來財政預算構成嚴重影響的因素，當然不止醫療服務一環，下章將開始探討如何因應社會人口老化去處理公共開支。

參考文獻

C. de la Maisonneuveand J. Oliveira Martins(2013), "A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures", OECD Economics Department Working Papers, No. 1048, OECD Publishing.

32 高齡津貼與全民退保的扶老效應對比

九七回歸以前，港英末代總督彭定康建議推行「隨收隨付」式社會退休金計劃。建議後來因財政可行性受到質疑，且會對工作及儲蓄意欲造成負面影響而撤銷，取而代之是 2000 年頒行的強制性公積金（簡稱「強積金」）。可惜強積金投資表現欠佳，以致惹來大眾對老年退休保障的關注。

圍繞老年退休保障的公眾討論一直欠缺清晰焦點，實因其將紓解貧困與爭取選票（或稱政治本錢）混為一談。部分關注團體對貧困長者水深火熱的處境顯然深表關注。長者貧窮問題所以尤其嚴峻，皆因他們既無工作能力，亦缺乏儲蓄，須倚靠別人的經濟支持與照顧；要知道並非人人老來都有子女供養，香港就有甚多為貧困長者而設的福利計劃。

論者固然可以質疑扶助貧困長者的現有計劃是否足夠，若然不足，應考慮如何加以改善，甚或質詢改善經費從何而來。但政客與社福團體力推的全民計劃卻未必是支援貧困長者所必需的。

不過，政客及關注團體卻以扶貧為名，不斷要求推行某種形式的全民高齡福利計劃，但若目標只為扶助貧困長者，又何需制定全民計劃？ 原則上，任何全民計劃都可以在設計上注入收入重新分配元素以扶助貧者。要是純粹扶貧，實在毋須如此多生枝節。解決任何政策難題最具效率、又最能收效的方案，莫過於對症下藥，採用直接了當的方案。全民高齡福利計劃並非純粹旨在扶助貧困長者，而是包含其他目的。

2012 年，政府建議開設「長者生活津貼」(Old Age Living Allowance，簡稱 OALA 或「長者生津」)，對通過資產審查的有需要長者發放倍增現行的「生果金」款額。但部分議員提出審查資產應較寬鬆，亦有議員爭取全民退休保障(簡稱「全民退保」)。

可惜政府嚴重低估建議「長者生津」涉及的實際財政負擔(【表 32.1】)。據政府當局表示，按照官方建議的資產審查，有關開支會由 2012 年的 62 億元增至 2041 年的 162 億元。若年滿 70 歲豁免審查，則會由 2012 年的 99 億元增至 2041 年的 269 億元；若年滿 65 即免審查，更會由 2012 年的 136 億元增至 2041 年的 351 億元。

表 32.1　長者生活津貼未來數十年開支的官方估計

單位：億港元

	現行的公共福利金	改為長者生活津貼的額外開支	年滿 70 歲免資產審查的額外開支	年滿 65 歲免資產審查的額外開支
2012	$7.8	+$6.2	+$9.9	+$13.6
2017	$9.3	+$7.7	+$11.8	+$16.8
2022	$11.7	+$9.6	+$14.6	+$21.0
2027	$14.7	+$11.9	+$18.4	+$26.1
2032	$17.7	+$13.9	+$22.0	+$30.7
2037	$20.0	+$15.5	+$25.1	+$34.1
2041	$21.3	+$16.2	+$26.9	+$35.1

資料來源：見政府 2012 年 11 月 9 日提交財務委員會的文件 FCR-2012-13-54。

但政府的估計開支並未考慮人口老化、稅務負擔、經濟增長率，以及勞工就業率的變化。為求對未來作出較切合實際的估計，必須作出如下各種假設。

第一，基於政府統計處的預測，假設 2012－2041 年，本港人口將會由 713 萬增至 847 萬，期內 20－64 歲的適齡勞動人口由 493 萬微跌至 482 萬，變化不大；但 65 歲以上的非工作人口由 98 萬飆升到 256 萬；工作人口與長者的對比，將從 2012 年的 4.8 降至 2041 年 1.9 的水平。

第二，假設勞動人均 GDP 增長率未來得以持續（樂觀假設）。自 1961－2011 年，勞動人均實質 GDP 的每年增長為 4.1%，假設直至 2041 年的年增長可維持在 4% 水平，而未來工作人口的就業率亦不會下降（也是樂觀假設），按政府預測的人口結構，期內人均實質 GDP 按年增長可望達 3.4%。

第三，假設目前庫房收入的各類比重不變，而總收入按經濟增長而增加。

第四，假設「長者生津」至 2041 年都只按通脹調整而不進一步增加的假設極不實際。現行的「公共福利金」（Social Security Allowance）雖然只按通脹調整以保障實質購買力，但隨着人口老化，長者選民比重日增、議會日漸被民粹主義把持，最終肯定會與生活水平掛鈎。

如何掛鈎？扶貧委員會（Commission on Poverty）建議採用樂施會的相對標準，【表 32.1】的開支估計於是嚴重偏低。我則假設「長者生津」會就根據人均 GDP 增長所作的相對標準作出相應調整。【表 32.2】基於以上假設羅列出我對「長者生津」的各項估計。

【表 32.2】裏我的估計比政府呈交立法會的數字高一倍半到兩倍。以 2041 年來說，經資產審查的「長者生津」開支，我估計的 426 億元，相當於政府估計 162 億元的 285%；滿 70 歲免審查的話，兩個估計的差距會更大，政府估計的額外開支是 269 億元，我估計的 699 億元是政府的 260%；若滿 65 歲即免審，我的估計 894 億元是政府估計 351 億元的 255%。豁免入息審查基本上等

於將「長者生津」變為全民退休保障計劃。

表 32.2 長者生活津貼今後數十年的開支估計

單位：億港元

	現行的公共福利金	改為長者生活津貼的額外開支	年滿 70 歲免資產審查的額外開支	年滿 65 歲免資產審查的額外開支
2012	$7.8	+$6.2	+$9.9	+$13.6
2017	$10.7	+$8.5	+$13.3	+$20.3
2022	$15.9	+$12.7	+$19.9	+$29.9
2027	$23.5	+$18.7	+$29.6	+$43.4
2032	$33.5	+$26.5	+$42.6	+$58.8
2037	$44.8	+$35.3	+$57.5	+$75.2
2041	$54.3	+$42.6	+$69.9	+$89.4

資料來源：筆者估算。

最終引致稅率增加

今後即使勞動人均的實質 GDP 成長率能夠維持在 4% 的高水平，也不足以支付「長者生津」的增幅，庫房還須另闢財源，很可能要加稅，例如公司利得稅和個人入息稅。

「長者生津」若靠加稅來支付，即使不計算加稅對經濟增長誘因的壓抑，則按政府建議的資產審查，2041 年須加稅 7.79%（見【表 32.3】）；若滿 70 歲或滿 65 歲免審，更要分別加稅 12.78% 和 16.33%。除了公司要多繳利得稅和個人多繳入息稅，也會將更多的市民納入稅網。

表 32.3 支付長者生津所須的公司利得稅和個人入息稅加稅幅度估計

	現行的公共福利金	改為長者生活津貼的額外開支	年滿 70 歲免資產審查的額外開支	年滿 65 歲免資產審查的額外開支
2017	0.37%	4.10%	6.40%	9.72%
2022	0.48%	4.97%	7.80%	11.72%
2027	0.55%	6.01%	9.49%	13.93%
2032	0.53%	6.96%	11.17%	15.44%
2037	0.48%	7.56%	12.33%	16.14%
2041	0.43%	7.79%	12.78%	16.33%

資料來源：筆者估算。

按照現行的公司利得稅 16.5% 和個人入息稅標準稅率 15%，假設總稅收佔 GDP 的 9%，則視乎是否審查資產和審查的標準，最終須額外加稅率 1.2%－2.7% 來支付「長者生津」。這再加上加稅對投資和個人工作誘因的壓抑，實際的加幅可能更大。

政策失誤有分輕重大小，「長者生津」過份寬鬆已是頂級失誤，豁免資產審查就更是政策災難。

未來退休保障展望

2014 年，扶貧委員會發表周永新教授等的「香港退休保障的未來發展」研究報告，此報告對各政黨及關注團體較早前提出的五項方案作出精算分析，而周教授更自行提出第六項方案。從實效角度而言，這份報告中第六項方案達到三個目標。第一，將現有各項養老方案合而為一，每月向每名長者派發三千

元。現有計劃包括具針對性的扶助貧困長者計劃，亦即「綜合社會保障援助」（綜援）及「長者生活津貼」，以及適用於所有長者的「高齡津貼」計劃。

第二，報告中周教授提出他建議的加強援助貧困長者的方案，教授素以扶助貧困長者為己任，在社會上備受敬重。

第三，報告一視同仁，同時惠及中產及社會上層，這兩個階層的長者人數更多。

首兩個目標不難明白，但為何要援助佔長者人數更多的中產及社會上層？誠然在推行全民退保計劃前，通過提高入息稅，這類長者會先行付出；但香港稅率偏低，工作人口中只有半數納入稅網，約有半數中產階級毋須支付或只需付極低稅款，即可於適齡時享有每月三千元的長者津貼；而已經退休且毋需納稅者將坐享其成，行將退休者也不例外。

若任由大部分人只顧自身利益，漠視下一代須為此背負稅務重擔的後果，則這一退休保障計劃將可贏盡選票。

將全民高齡福利計劃充作退休保障計劃，其實純粹為達政治目的。利用收入重新分配計劃爭取選民支持，也是政客常施的慣技。在民主政制發展成熟的國家及地區，政客利用倡導此等政策以擴大影響力或爭取連任，已屬司空見慣。

社福政治的歷史起源

1871－1890 年德意志帝國首相卑斯麥（Otto von Bismarck）既是貴族階級、保皇派，也是普魯士民族主義者；他於 1889 年率先在德國推行社會保障制

度，無非基於政治目的，而非為全民構建社會安全網。自始至終，卑斯麥堅拒推行憲制改革，是為了避免與教會、社會主義黨派，甚至凱撒分權；他所以推行社保計劃，純粹為了收買人心。

此等以政治掛帥的社福制度，均難逃以破產告終的命運。這類社福計劃都有礙經濟增長，為後代帶來沉重債務負擔。各國政客雖然聲稱社福改革勢在必行，但卻一直未有實現。

上述社福計劃往往忽略人均壽命日益延長的趨勢，造成嚴重低估所涉代價，終於難逃破產厄運。事實上，德國在 1889 年推出首項社福計劃之時，嬰兒的預期壽命僅為 42 歲。

英國首相張伯倫（Neville Chamberlain）於 1925 年制定《寡婦、孤兒及長者供款退休金法案》（*Widows, Orphans and Old Age Contributory Pensions Act*），承諾為年滿 65 歲的男性及年滿 60 歲的女性國民提供退休金；當時英國男性的預期壽命為 56 歲，女性為 60 歲，這項福利基本上是專為壽命超過預期者而設的社會保險金，對象並非剛剛退休的一群，顯然視退休保障為個人而非社會責任。

但早於 1918 年設立的全民普選的選舉制度當時只適用於男性人口，卻一直牽制着英國政府，即使預期壽命有所延長，亦不敢提高開始領取退休金的年齡。英國人的預期壽命於 2011 年已達 81 歲，約較 1925 年延長二十二年。目前各地民主政體倒未見有勇氣就延遲退休年齡舉行投票，以恢復社會退休計劃的償付能力。

社福計劃 先天不足

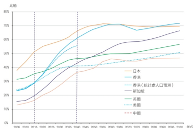
2014 年研究報告中的計算又揭示，周永新教授所分析的各項退休保障計劃將約於十年內資不抵債，而他本人提出的退保計劃亦將於 2026 年落得同一下場。至於其他兩項由政府經常性開支負擔的退保計劃，預計至 2041 年將約佔 GDP 2% 至 2.38%，較政府現時在長者津貼方面開支高出一倍以上（現時比率約為 1%）。由此可見，在人口老化日益加劇趨勢下，這些計劃代價有多大。

然而，上述估計數字仍屬過份樂觀。首先，人口老化趨勢於 2041 年其實仍未見頂（只是政府統計處的預測數字止於那年而已）。據聯合國同類預測數字顯示，長者對工作人口比例將持續增加，至 2060 年漸趨平穩，然後維持至本世紀末期（【圖 32.1】）。

其次，計算退保支付款額是基於每月金額只因應生活指標作出調整，對於為期數以十年計的預測，如此假設未免不切實際。事實上隨着各地經濟持續增長，實在難以想像支出款額怎會不隨着上升！

第三，上述人口數字似未有顧及人類未來預期壽命日益延長的趨勢。美國社會保障局統計表的估算顯示，美國人到了 2070 年的預期壽命達 83.9 歲，估計屬嚴重偏低。1993 年諾貝爾經濟學獎得主福格爾（Robert Fogel）教授估算人類壽命將介乎 92.5 歲與 101.5 歲之間，是迄今對人類壽命最為可靠的預測之一。即使此一估計略有誤差，港人的預期壽命應也會大為延長，則各方提出的退休保障計劃均永難資足抵債，根本無法實現。

圖 32.1 長者人口（65 歲以上）與工作人口（15 歲以上）的比例 (2005=2100)



資料來源：聯合國人口預測。

參考文獻

Robert Fogel, *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700–2100: Europe, America, and the Third World*. New York: Cambridge University Press, 2004.

33 人口老化與自由社會平衡財政預算之道

香港逼在眉睫的人口老化問題涉及多個範疇，在未來數十年亦難望解決，如何能轉危為機乃關鍵之所在。我在本書第 31 章指出，2060 年前，公共醫療開支將不斷上升，高位將至少持續至 2100 年。本世紀餘下日子裏，人口老化勢必對本港財政預算構成重大壓力。

在市民大眾看來，人口老化問題往往與貧窮及社會保障混為一談。社福界說客把人口老化標籤為必需社福援助的貧窮問題，政客也不甘後人，將老年貧窮問題與全民退休保障計劃掛鈎，事實上把人口老化視作貧窮問題確是混淆視聽。

老化趨勢　社福重擔

我倒認為人口老化的最大挑戰並不在於貧窮及社會保障，卻在醫療方面。這裏不妨先探討老年福利及社會保障對財政預算有何影響，【表 33.1】顯示綜合社會保障援助計劃（Comprehensive Social Security Assistance Scheme；簡稱 CSSA）、公共福利金計劃（Social Security Allowance Scheme；簡稱 SSA）、長者生活津貼計劃（Old Age Living Allowance Scheme；簡稱 OALA）所涉公共開支佔本地 GDP 百分比的預計數字，制定有關預測的方法則可參考我於 2012 年 5 月 16 日、5 月 23 日、11 月 28 日在《信報》刊登的三篇文章。

表 33.1 本世紀長者福利及社會保障開支佔本地 GDP 百分比預測

百分比的預計開支	2013	2021	2031	2041	2060	2080	2100
需申報入息和資產的 OALA	1.11	1.46	2.17	2.45	2.93	2.41	2.34
無需申報入息和資產的 OALA	1.11	1.87	2.71	2.99	3.58	2.93	2.83

資料來源：筆者估算。

我在表中按人均實質 GDP 增長趨升的平均生活水平而相應調整預測數字，並構想兩種情景：其一為須申報經濟狀況的長者扶貧計劃，另一種則是毋須申報經濟狀況的全民退休保障計劃，保障金額劃一。

根據須申報經濟狀況的計劃，長者福利金額佔實質 GDP 百分比料將由目前 1.11% 增至 2041 年的 2.45%，約在 2060 年達 2.93% 最高水平，而在世紀末回落至 2.34%；至於毋須申報經濟狀況計劃所佔相關百分比，預計由目前 1.11% 升至 2041 年的 2.99%，約於 2060 年達 3.58%，而於本世紀末回落至 2.83%。

上述數字顯示現時至 2060 年間，視乎依據的保障計劃是否設有經濟狀況申報機制，本地老年貧窮與社會保障的開支佔實質 GDP 百分比增幅將介乎 1.82% 與 2.47%。目前公共開支佔 GDP 百分比約 20%，單是補貼長者收入的社會福利一項，所佔公共開支百分比增長就會高達 9.12% 或 12.35%，增幅實在非同小可。

還須注意老年福利及社會保障金額並非涵蓋所有社會福利支出，例如近期建議的「低收入在職家庭津貼」及其他各種社福計劃並未包括在內；隨着香港政制持續開放，這類社會計劃的公共開支佔 GDP 比重將日益提高。

醫療服務 捉襟見肘

長者社福開支的預測增幅雖大但遠較醫療公共開支的增幅為低。根據文書第 31 章提到的「基線情景」(baseline scenario)預測，我預計公共醫療開支佔實質 GDP 百分比將由 2011 年的 2.56% 增至 2041 年的 5.65%(【表 33.2】)，2060 年左右升至約 7.0% 最高水平後，一直持續到本世紀末；換言之，由目前至 2060 年間，本地醫療公共開支佔實質 GDP 百分比增幅將達 4.35%，所佔整體公共開支百分比增幅更達 21.75%，達長者收入津貼增幅兩倍之多。

表 33.2 各項預計公共醫療開支佔 GDP 百分比(2011－2100)

	2011	2021	2031	2041	2060	2080	2100
假設公共醫療開支佔總醫療開支比率維持在 50% 所作基線預測數字	2.56	3.4	4.65	5.65	6.85	6.60	7.10
假設公共醫療開支佔總醫療開支比率維持在 70% 所作另類基線預測數字	2.56	4.76	6.51	7.91	9.59	9.24	9.94

資料來源：筆者估算。

表中預測假設公共醫療開支佔整體醫療開支比率一直維持在 50%，否則對財政預算赤字造成的影響將更為嚴重。受到各種環境因素影響，醫療成本甚有可能轉嫁至公營醫療系統，例如：未能實現收回部分成本、建議中的市場為本保障計劃未獲採納，或在病者、政客及其他倡議組織壓力日增下，公共醫療服務分配制度不勝負荷。

假設公營界別佔整體醫療開支 70%，則公共醫療開支佔實質 GDP 百分比將

由 2011 年的 2.56% 增至 2041 年的 7.91%，與「長遠財政計劃工作小組」的經濟預測相差無幾（【表 33.2】）。公共醫療開支將於 2060 年左右見頂，佔實質 GDP 百分比約為 9.6%，直至本世紀末，亦即現時至 2060 年間，公共醫療開支佔實質 GDP 百分比增幅將達 7.03%，在公共開支中所佔比例更達 35.15%，相當於長者收入津貼增幅三倍以上，公共醫療開支可算是財政預算中的最大隱憂。

公共開支　瀕臨財崖

在人口老化對醫療及社福開支所造成的雙重壓力下，即使在最樂觀的情景中，公共開支佔實質 GDP 比率亦會由目前的 20% 增至 28% (2041)。若將教育、房屋及其他社會福利開支元素計算在內，即使基於最保守的假設，公共開支佔實質 GDP 比率亦會升至 30% 甚或更高水平。這無疑會對財政預算構成嚴重威脅。現行政策及制度若不及時改弦更張，難免會將經濟推下財政懸崖，甚或徹底動搖本地自由社會及自由經濟賴以維繫的低稅率與小政府的財政根基。

香港至今累積的財政儲備，其實未足以支付本世紀內經常財赤中的一小部分。尤需注意的是上述預測並無假設香港經濟增長放緩，反而預計以往高增長水平得以維持。

假若公共開支佔實質 GDP 比率升至 30% 或更高水平，則香港再難維持低稅率制度。加稅既窒礙經濟自由及效率，亦有損國際經濟競爭力。部分論者以為擴闊稅基可作為解決方案，但這無疑令本來毋須納稅的市民受到衝擊；對民主體制的政客來說等同在政治上自毀長城，即使最老謀深算的政客，亦只能主張向現有納稅人加稅，以作為擴闊稅基的曲線手段。

既然公共醫療及社福開支增長在所難免，究竟應否削減其他公共開支以求平衡預算？減少教育開支難望會受歡迎，畢竟香港為人父母者，自然都望子成龍；削減教育公共開支無損富家子弟，卻打擊清貧學子，更令跨代不公現象變本加厲。長遠而言，教育資本投資是增強香港生產力的最有效途徑。削減教育開支以平衡醫療及社福開支的增幅，好比在經濟上自斷羽翼。相反，當局應由學前教育起實施十五年免費教育，並提高大專教育機會。

雖然控制公共社會福利開支在經濟上可算明智之舉，但在政治上也許難以實行。事實上控制福利開支所以有利經濟，這在本港及西方社會皆有目共睹。優厚的社會福利，難免會削弱工作意欲及自強精神。

我曾為文指出，本港現時有不少不工作的人口，他們並沒有令人信服的不工作理由，從 1990 年代中期僅佔 1% 的比率增至現時 3%－4%（見本書第 8 章）。這種現象現已不限年齡，勞動力出現如此變化，可說與公共社福開支佔實質 GDP 百分比飆升趨勢不謀而合。

子女眼見政府提供如此優厚的長者收入津貼，甚有可能會減少供養父母的付出。這種經濟學上的取代效應既廣為人知，亦到處可見。事實上，香港曾有一名立法會議員聲稱全民退休保障旨在減輕成年子女供養父母的負擔。姑勿論應否為成年子女提供財政協助，政府若要加以援助，是否應以直接的方式而非以其供養父母為理由？醫療投資讓長者直接受惠，更能確保為長者提供保障。

平衡預算　雙管齊下

在我看來，政府要平衡長遠財政預算，同時應付人口老化問題，有兩個方

案可行。第一，以創新手法資助公共房屋開支；第二，投資醫療人員培訓並且放寬海外受訓醫生在港執業限制，從而降低公營醫療開支比重。既然薪酬在醫療成本中比例最大，第二方案應有助於控制公營醫療成本。

公共房屋需求不斷急劇增長，乃因自從上世紀九十年代中期以來，本地離婚率持續飆升，在低收入家庭及公屋租戶中尤為普遍，再婚者於是成為公屋輪候冊生力軍。此外，鑑於私樓樓價長期持續高企，年輕住戶紛紛輪候公屋，以便提高以綠表申領居屋機會（見《香港長遠房屋策略和港人港地》）。

這兩方面的需求來源實為始料不及，政府亦一度以為公屋開支升勢會一去不返，事實上有關開支也確曾在上世紀九十年代末期持續下跌。政府大概以為估計無誤，因為自九十年代以來，本地住戶數目一直平均低於永久房屋單位供應量 10%。可惜這個指標實含誤導成分，因為離婚與子女自立門戶的趨勢已擴大對公營房屋的需求。

公屋政策　急待改革

由房屋委員會及政府經營的公屋單位，年復一年錄得經常虧損實屬不幸。發展公屋單位對公共開支構成沉重負擔，傳統上公屋單位成本一直靠銷售居屋單位所得補貼，居屋減價出售未能全面利用土地價值，因買家付出只佔地價一小部分，其餘價值則由房屋委員會所持有。

換言之，本港的公屋部分資助來自出售居屋的地價收入。基於歷史原因，補貼房屋政策已演變成以下兩類房屋計劃：一種為專供出租單位，另一種則為專供出售單位；可說是怪誕與不必要的分野。如今實應改為發展單一種可租可

買的資助房屋計劃，租戶可選擇先租後買，一如新加坡建屋發展局（Housing and Development Board；簡稱 HDB）的組屋計劃。

若只需支付發展成本以及房屋官僚的行政費用，則本地低收入住戶必會樂於購買資助房屋，既可盡享土地價值，又毋需花費公幣補貼。換言之，新推出之資助房屋不需像居屋一般補地價，低收入住戶可以自己能夠負擔的價錢購買或租賃。假使政府決定採用此公屋政策，便可用地價來發展資助房屋，且足以為資助房屋成本融資。

現時本港有過半人口居於公屋，如把此等公屋售賣給住戶，並大幅降低所需繳付地價，必可為年老人口提供可在晚年擁有及守護的物業，更可提供子女藉以照顧年邁父母的誘因，甚或令長者擁有自已名下物業。

我在拙作《長遠房屋策略和港人港地》中曾分析上述公屋政策方向，指出以這種方式滿足低收入住戶房屋需求，無論在政治、社會、經濟方面均能帶來極大效益，同時紓緩政府財政預算持續上升的壓力，並一舉剔除四大公共開支中一項增長源頭。

醫療產業　潛質優厚

隨着「戰後新生代」（baby boomers）紛紛退休，醫療開支已成公共開支增長特高的一大範疇。1945－1951 年二戰後期間有大量內地移民湧進，造成香港戰後新生代佔整體人口比例成為世界之冠。有鑑於此，本地在醫院基建及醫療人員培訓兩方面的投資顯得尤其不足，實有必要急起直追，幸而本港擁有優秀的醫療界人才，足以全面發展本地的醫療業。

醫療投資不但大大有利於長者，亦可創造經濟機遇、促進社會向上流動，惠及年輕一代。二十年後中國人口將開始急劇老化。屆時，醫療服務更可望成為香港一大最佳輸出業務；本港具備足夠條件，投資生物醫療及醫護行業，應成為本地科技政策以及創意工業發展策略的重點；香港可發展成為亞洲首屈一指的醫療服務中心。

香港需立刻坐言起行，取得上述利益，以及應付人口老化引起的需求。修訂現行房屋策略不但可扶助低收入住戶房屋，重新調配有限公共資源，投向資助醫療開支（部分通過教育投資）。再者，我認為增建醫院，放寬海外受訓醫生在本地執業資格，將香港科學園及數碼港發展重點改為側重專職醫療研究發展方面，並且成立醫療研究局，建立一個有助醫療業蓬勃發展的平台，讓香港醫療服務業的發展騰飛。

如此，長者既可擁有自己的家園，又可享用可靠的醫療設施，他們必會大力支持平衡的財政預算、低稅率以及自由的社會。

參考文獻

〈香港能否負擔高齡社會保障計劃？〉，2012 年 5 月 16 日，《信報》。

〈全民退休保障的經濟後果〉，2012 年 5 月 23 日，《信報》。

《香港長遠房屋策略和港人港地》，王于漸，中華書局（香港），2013。

〈長者生活津貼抑或全民退休保障？〉，2012 年 11 月 28 日，《信報》。

34 希臘與香港 ——
理財異法、政治同途

希臘與香港兩地同樣實施固定匯率（unified exchange rate）制度。作為歐羅區成員國，希臘以歐羅為本地貨幣；香港根據聯繫匯率制度，通過與美元匯率掛鈎的方式，可百分之百與港元現鈔對換。

在相關制度下，兩地經濟同樣失去獨立的貨幣自主權，由外國金融機關主控，換言之，面對金融及經濟衝擊之際，希臘與香港都不會運用貨幣貶值或升值，作為穩定經濟的方法。

政經危機 來龍去脈

希臘若要重獲金融政策的自主權，必須脫離歐羅區，並重新發行德拉克馬（Drachma）；至於香港，則須廢除聯繫匯率，另設新的貨幣制度。

當環球經濟融合與民主政制出現矛盾，任何實行固定匯率制的經濟體都免不了面對如此局面。實行民主制度的社會中，僱主、員工以及各種特殊或民眾利益往往與全球經濟融合有所衝突，由於每方各有不同訴求，各地政府唯有在貨物、資金、人口出入境方面實行保護主義措施，避免經濟融合的矛盾進一步惡化。

舉例來說，部分國家或會採取措施，防止外國國民入境，以保障本國非技術工人及專業人士的就業機會；也有國家利用保障本地工業、就業、醫療、

安全、環境、國防、社會道德等藉口，設下重重保護主義關卡，以限制外國貨品、服務、投資進口；部分國家甚至指責別國採取有欠公平、有違公平競爭以及傾銷行動。

希臘歷經金融海嘯後陷入經濟衰退，正正面對上述的矛盾局面，香港亦曾兩度陷於同一困境：先有 1997 年的亞洲金融風暴，後有 2008 年的環球金融動盪。儘管希臘霍揮無度而香港則審慎理財，但當面對此等矛盾，兩者均難免陷入重大政經危機。

希臘債困　政經啟示

希臘自從成為歐羅區一員以來，在經濟上與歐洲高度融合，最初可謂大受裨益，可藉此以低息向法國及德國銀行借貸巨額歐羅債項，而兩國銀行也樂於從中賺一大筆；可惜希臘慣於揮霍，債台高築，自然無力償債。

2010 年希臘還未爆發債務危機，該國政府的基本預算赤字（不包括貸款利息）為國民收入 10%，但債務危機爆發之後，該國償還外債問題一度懸而未決，觸發環球金融市場動蕩不安。

根據與債權國於 2012 年達成的協議，希臘承諾厲行財政緊縮措施歸還外債，免除債務安排則大可免問。2014 年希臘外債相當於 GDP 比率高達 180%，顯然無以為繼，所欠貸款利息則約為 GDP 4.5%；自 2008 年以來，該國經濟就一直持續萎縮，境況堪虞，至 2013 年短短五年之間，累計名義 GDP 及實質 GDP 分別下跌 28.3% 及 26.4%，失業率高達 27.5%（年輕人失業率一度於 2013 年高見 58.4% 水平，2015 年為 50%）。面對如斯嚴峻經濟狀況，希臘選民自然

要求當局採取財政紓困措施。

希臘近期大選中激進左派聯盟（Syriza）大獲全勝，將與歐盟、歐洲央行、國基會「三巨頭」（Troika）就免除債務及債務重組安排展開新一輪會談。由於德國選民堅決反對，免除債務安排相信難以成事，相信會談會聚焦於如何提供較長時間讓該國重整財務，雙方協議的緊縮措施亦將放寬，讓備受債務壓力的希臘國民暫鬆一口氣。

希臘若在現階段退出歐羅區殊屬不智，「脫歐」的最佳時機其實在 2010 年，當時該國失業率僅為 12.7%，經濟尚未至於一沉不起；假若目前脫離歐盟，正當希臘經濟危機大為惡化，無異自絕於國際信貸門外，該國在重整財務上的一切努力亦將前功盡廢。

希臘債務危機背後的矛盾，同樣觸發德國選民與希臘選民之間的利益衝突，當前事態發展更在在顯示，政治始終不脫本土特色，民主政治尤其如此，其種種訴求與深度經濟融合及固定匯率制度的政策原則往往矛盾重重。

固定匯率　經濟枷鎖

由於港元與美元匯率掛鈎，自 1997 年亞洲金融風暴以來，香港持續六年飽受通縮壓力煎熬，期間美元匯率強勢更對深陷衰退的亞洲經濟造成進一步沉重打擊，至 2002 年後，美元匯率由強轉弱，亞洲各地經濟才漸見起色。

期內為求減輕經濟衰退及通縮壓力，區內幾乎所有國家都將本地貨幣貶值，1997－1998 年間，亞洲各地貨幣紛紛大幅貶值，計日元 7.4%、韓圜 32%、台幣 14.2%、新加坡元 11.3%、泰銖 24.8%、馬來西亞貨幣 28.2%、印尼

盾 71%、菲律賓比索 27.9%、越南盾 11.9%，港元則信守聯繫匯率，一直未有貶值。

香港經濟於此期間備受通縮及失業重創，市民飽受通縮之苦；1997－2003 的六年期間，香港的累計消費物價指數下跌 11.6%，GDP 平減物價指數下跌 17.5%，名義 GDP 下跌 9.5% ，而實質 GDP 因物價大跌而錄得 8% 升幅，失業率曾高達 8.8%，實質利率則升至第二次世界大戰以來高峰，實質銀行同業拆息則一度高達 9.8%，實質樓價更由高峰下滑 61% 至於谷底。

亞洲金融風暴產生的通縮壓力，在聯繫匯率效應下雪上加霜，業主嚴重受創。在樓市崩潰數年前置業的年輕業主，眼看資產月復月、年復年地貶值，難禁自覺前路茫茫。樓市後來漸次復蘇，樓價在隨後數年顯著反彈，但香港的中產階級經已在樓市危機中備受打擊，即使最終能夠安然渡過，在事業方面的冒險意欲卻已大減。

自 2008 年以來，美國聯邦儲備局以至日本及歐洲央行先後採取量化寬鬆政策，結果適得其反。2009－2013 年期間，香港平均錄得 4.0% 的失業率，累計消費物價升幅 19.5%，GDP 平減物價指數升幅 9.1%，名義 GDP 升幅 24.5%，實質 GDP 上升 14.1%；本地及外來需求促使樓價再度飆升，自環球金融海嘯以來升幅高達 134%。

量寬措施相繼推出，全球低息環境勢將持續的展望，令香港資產價格升勢更盛。隨着銀行同業拆息實質平均僅得－3.1%，實質利率轉為負數。雖然特區政府為使樓市降溫推出懲罰性稅項，並試圖增加房屋供應，無奈未見成效。

貧富懸殊　政治詛咒

至此香港面對全球金融海嘯之後的通脹壓力，其效應也在聯繫匯率影響下放大。

不少在亞洲金融風暴中收入大跌且未有置業的家庭，如今又再一次錯失置業機會；他們因未能在樓價升勢中獲益而深感氣餒。已經置業者則又可再利用低息環境轉按物業，取得另購物業的資金而從中獲利。

業主與未能置業者之間的財富差距日益擴闊，既成為經濟危機的後遺症，亦造成整體社會在政治上的分歧，影響深遠。縱使香港未全面實行民主政制，市民卻敢怒敢言，動輒大舉上街，可幸至今大致上仍以和平方式宣洩不滿。

2003 年，上街示威的市民人多勢眾，眾怒難犯，令特首董建華被迫下台，繼任人曾蔭權上台之後，則汲取教訓，避免供應過多新增單位，但今天一樣受人非議；現屆政府自就職以來，為謀對策，日以繼夜絞盡腦汁。

放眼希臘，該國選民縱使能藉着投票讓激進左派聯盟政府勝出以宣洩心中憤懣，卻無法憑選票解決經濟問題，同理，無論上街遊行抑或推行泛民爭取的更民主的政治制度，都難以縮窄本地「無產一族」與「有產階級」的貧富差距；歸根究柢，香港需要的是一套明智的房屋政策，希臘需要的是一套健全的經濟發展策略。

第八部分

35　最低工資對家庭收入分佈與勞工市場的影響

由於關注到單靠市場無法為技能較低者提供公平收入，人類社會於是制定最低工資。這先見於發達國家，繼獲發展中國家仿效，以期杜絕透過偏低工資大量僱用婦女和童工以牟取「暴利」的「血汗工廠」。由於廠主與工人間具不平等議價能力，政府於是制定最低工資，確保工人獲得合理工資。

但時至今天，最低工資逐漸變成提高窮困家庭的生活水平。現時規定最低工資的國家和地區超過一百個，影響遍及各種低收入工種，提倡者認為可藉此改善低收入者的生活水平、紓緩貧窮；但反對者卻認為這會抬高失業率，尤其不利缺乏工作經驗或身體有障礙的低生產力一群，部分人士甚至可能被拒諸勞工市場門外，本以為扶貧，但弄巧反拙。衡量最低工資法的成效，常用的辦法是看其是否真的有助低收入家庭，解救貧困。

支持出於價值判斷

最低工資的出發點無可厚非，問題是實施的成效。自從推出以來，最低工資在政治上就極富爭議，經濟學者對此亦大有保留。

調查發現，支持最低工資的經濟學者並非基於經濟分析，而是出於價值判斷。他們相信最低工資可重新分配收入、幫補低收入家庭，其中亦有大部分相信提高最低工資會打擊就業、增加失業。

要知道社經政策是否符合公益，必須進行實證分析。2011 年 5 月，香港實施最低工資（推行之初每小時為 28 元；2013 年 5 月則提升至每小時 30 元）。這是否真能幫助低收入家庭、減少收入不均？對勞工市場就業及失業情況又有何影響？就此我對最低工資的效益作出了初步評估。

以實證分析最低工資效果

我審視了最低工資實施前後各四個季度，即 2010 年第二季至 2011 年第一季，以及 2011 年第三季至 2012 年第二季政府《綜合住戶統計調查按季統計》的資料，這兩個時段之間的 2011 年第二季由於跨越最低工資起始日，故不列入考慮範圍。此外，由於數據樣本只佔全港 0.2% 人口，以下的估計可能不完全準確。

我將所有家庭的收入分佈，與至少有一人符合最低工資資格的家庭作出比較；符合最低工資資格的成員密集於低收入家庭，最低工資措施才能發揮減貧作用；若中等收入以及高收入家庭中符合最低工資資格者比重偏高，則最低工資就不會是有效的抗貧政策。【表 35.1】所示，至少有一人符合最低工資資格（以 2011 年 5 月首度實施的時薪 28 元為準）的十個等分的累計家庭數目。家庭數目為累計所得，例如最低的十等分代表所有家庭中收入最低的 10% 家庭，而最低至第二等分則代表所有家庭中收入最低的 20% 家庭，餘此類推。

表 35.1　按收入分為十等分的全港有最低工資成員累計家庭數及比率

全港所有家庭	各組別變化			
	累計數目	累計比率	累計數目	累計比率
	最低工資實施前的 4 個季度（2010 年第 2 季－2011 年第 1 季）		最低工資實施後的 4 個季度（2011 年第 3 季－2012 年第 2 季）	
最低等分	14,365	0.062	8,115	0.067
最低至第 2 等分	55,377	0.238	23,527	0.195
最低至第 3 等分	78,550	0.338	43,829	0.362
最低至第 4 等分	118,209	0.508	61,017	0.504
最低至第 5 等分	149,761	0.644	76,934	0.636
最低至第 6 等分	180,483	0.776	91,618	0.757
最低至第 7 等分	206,876	0.889	105,844	0.875
最低至第 8 等分	220,892	0.950	113,938	0.942
最低至第 9 等分	229,582	0.987	118,291	0.978
最低至最高等分	232,629	1.000	120,953	1.000

資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

工作成員較少的家庭，其家庭總收入往往低於工作成員較多的家庭。因此，較佳（雖則未算理想）辦法是針對工作成員數目相同的家庭，而將之分為特定的收入十等分。

我就上述兩段期間，將全港家庭分為四個群組，即家中分別有 0 人、1 人、2 人，以及 3+ 人（3 人或以上）工作，每一群組又按家庭收入分成十個等分。然後再將每一相對收入十等分的家庭數目相加，從而計算出四大群組中各收入十等分的家庭總數。

在最低工資實施前四個季度中，估計有 23.3 萬個家庭（佔全港住戶數目中

10%）至少有一名成員會受惠於最低工資。擁有最低工資成員的家庭數目少於符合最低工資資格的人數，因為有些家庭不止一個這類成員。因此，本文估計的23.3 萬個家庭與政府估計 2011 年 5 月有 31 萬人可望受惠於最低工資並無抵觸。

專家早知的「奧秘」

從【表 35.1】右面兩欄可見最低工資實施了四個季度後，擁有最低工資成員的家庭數目減半至 12.1 萬戶（佔全港戶數的 5.1%）。最低工資協助低收入者作用顯著。

但值得細察的是最低工資人士在各收入組別裏的分佈狀況。2011 年第二季度以後，擁有最低工資成員的家庭只佔收入處於最低等分家庭的 6.7%，遠低於在所有家庭中所佔 10%。最低工資人士在最低收入的家庭裏不但並非佔大多數，且在極低收入的家庭裏比重更尤其偏低。在 2011 年第二季度以後，情形也相類同。

然則最低工資人士究竟屬哪一羣組？在 2011 年第二季度以後，收入最低兩個十等分和三個十等分的家庭裏，有最低工資成員的比重也只是 19.5% 和 36.2%。更重要的是，約有 51.3% 有最低工資成員的家庭屬於收入居中的 4 個累計等分，即第 4 至第 7，連收入最高的 3 個累計等分家庭也有 12.5% 是有最低工資成員的。

上述估計無疑粗略，但由此可見，中等收入家庭擁有最低工資成員的比重甚至高於低收入家庭，尤其是最低收入的家庭。換言之，最低工資最能惠及的並非收入最低的家庭。其實，勞動經濟學的專家早就知道這個「奧秘」。

應為市民提供「基本收入」

原因是，不少最低工資者可能來自中產家庭。對美國、英國、加拿大的實證研究都有類似的發現。至於香港為什麼也會有此現象，仍有待探討。但這至少說明，由於最低工資的人士在低至中等收入家庭裏的分佈帶有相當隨機性，有小部分甚至來自高收入家庭，顯示了最低工資幫助的不一定限於低收入家庭。

最低工資實施四個季度後的數據顯示，家庭收入分佈基本不變。故沒有理由相信繼續提高最低工資主要受惠的是低收入家庭。

最低工資立法風行全球，原因不難理解。政府不花一分公帑，就可贏得扶貧的美譽。政客贏得選票，勞工組織則可確保招攬成員 —— 雖然實際上幫不到大部分最窮的家庭。

勞工市場所受影響

2011 年 5 月實施最低工資後，香港就業人數有所增加，失業率同期下降【表 35.2】。但按經濟學理論，當就業市場有競爭時，應出現相反現象；有論者認為，若非經濟學出錯，就是本地的就業市場缺乏競爭。是耶非耶？

由於最低工資抬高營商成本，當就業市場有競爭時，企業會減少僱員，從而壓縮就業人數、推高勞動力參與率和失業率。

過去十年左右，美國加州大學柏克萊校區、普林斯頓大學，以及英國倫敦經濟學院（簡稱 LSE）一些負有盛名的經濟學者發現，當其他因素不變時，最低工資並未壓縮低薪就業人數或抬高失業率後，「最低工資無害論」就應運而

生。雖然多數經濟學者認為有關的估計錯漏百出，但贊同者解釋說，這項結論只適用於某類地區個別行業短期內的情形；換言之，沒有普遍性。在此等情況下，僱主或能在某段時期內運用市場影響力，削減非技術工人的工資。

但要這一說法成立，則必須假設本地勞工市場合乎特定規模，而僱主又在小規模而通勤（commuting）成本又偏高的本地市場中具買方壟斷（monopsony）力。但這些美國市場特點卻不太適用於香港，因為香港經濟屬大都會經濟，本地零售連鎖店反而有必要爭相招攬人手。

對勞動力造成異常需求

就香港 2011 年的情況來看，就業市場十分緊張。自 2010 年起，本地的實質消費開支進入高增長期；引入最低工資時，正值本地的實質消費開支進入增長高峰期（【表 35.2】），對勞動力造成異常的需求。消費開支年成長率在 2011 年第二和第三季度分別達到 11.0% 和 10.7% 的高峰。

由於勞動力需求殷切，全港男女合計的總就業人數自 2010 下半年以來持續上升；這同時提高了勞動力參與率，降低了失業率。2010 年第一季到 2015 年第二季期間，男性與女性的勞動力參與率分別由 68.5% 增至 69.0%，以及由 52.1% 增至 55.0%；同期內，男女的失業率分別由 5.2% 跌到 3.4%，以及由 3.6% 下跌至 3.2%。當時適逢就業市場緊張，至少暫時隱藏了最低工資對打擊就業機會的作用。

最低工資的不良影響暫時或仍未見浮現，但擴大最低工資以涵蓋更多工人，只會對經濟造成更大損害。目前的勞工市場緊張狀態相信不會長期持續。

表 35.2 就業市場緊張度與本地消費增長率

單位：%

年份	季度	就業增長率		勞動力參與率		失業率		實質本地消費增長率
		男性	女性	男性	女性	男性	女性	
2002		−2.8	1.2	72.4	51.9	8.3	5.9	−1.0
2003		−1.7	0.1	72.0	51.7	9.3	6.2	−1.6
2004		2.1	3.3	71.6	51.9	7.9	5.6	7.1
2005		1.2	2.8	71.1	51.8	6.6	4.6	3.5
2006		1.0	3.1	70.9	52.6	5.7	3.8	6.1
2007		1.3	3.3	70.4	53.1	4.7	3.4	8.6
2008		0.1	1.9	69.7	53.1	3.9	2.9	1.9
2009		−2.1	−0.1	69.4	53.2	6.0	4.3	0.2
2010		0.4	−0.1	68.5	51.9	5.1	3.6	6.1
2011		1.7	4.3	68.4	53.0	4.0	2.8	8.4
2012		1.7	3.1	68.7	53.6	3.8	2.7	4.1
2013		1.0	2.7	69.1	54.5	3.8	3.0	4.6
2014		0.0	1.1	68.8	54.6	3.6	3.0	3.2
2008	Q1	0.5	3.0	69.7	53.1	3.6	2.6	8.4
	Q2	0.4	2.0	69.5	53.0	3.8	2.8	3.5
	Q3	0.1	1.5	69.8	53.2	4.0	3.0	0.1
	Q4	−1.5	1.4	69.5	53.2	4.2	3.2	−3.6
2009	Q1	−2.2	0.6	69.5	53.7	5.6	3.7	−6.0
	Q2	−2.1	0.3	69.7	53.5	6.3	4.4	0.2
	Q3	−2.0	−0.5	69.7	53.2	6.6	4.9	1.1
	Q4	−1.9	−0.6	68.5	52.6	5.7	4.1	5.4
2010	Q1	−0.3	−0.7	68.5	52.1	5.2	3.6	7.5
	Q2	−0.5	−0.5	68.3	52.1	5.6	3.6	3.8
	Q3	0.7	0.0	68.7	51.8	5.1	3.8	5.1
	Q4	1.8	1.4	68.5	52.0	4.5	3.3	8.0

年份	季度	就業增長率		勞動力參與率		失業率		實質本地消費增長率
		男性	女性	男性	女性	男性	女性	
2011	Q1	1.1	3.2	67.9	52.5	4.1	2.6	8.0
	Q2	2.3	4.2	68.5	53.0	4.3	3.0	10.3
	Q3	1.9	5.3	68.6	53.2	4.0	3.0	9.6
	Q4	1.1	4.8	68.2	53.4	3.7	2.7	5.9
2012	Q1	2.5	3.5	68.8	53.4	3.8	2.5	6.5
	Q2	1.7	3.7	68.5	53.8	3.8	2.8	3.5
	Q3	0.8	2.0	68.6	53.4	3.8	3.1	2.8
	Q4	1.1	2.3	68.4	53.6	3.8	2.8	3.7
2013	Q1	0.7	2.9	68.8	54.3	3.9	2.7	6.7
	Q2	1.7	2.3	69.4	54.5	4.0	3.0	5.1
	Q3	2.0	2.8	69.6	54.4	3.8	3.1	2.9
	Q4	1.3	2.5	68.8	54.5	3.6	2.8	3.8
2014	Q1	−0.6	0.8	68.0	54.0	3.5	2.4	2.1
	Q2	−0.6	0.8	68.5	54.3	3.6	2.9	1.8
	Q3	−0.1	1.9	69.2	54.9	3.6	3.2	4.7
	Q4	0.6	1.3	68.9	55.0	3.4	3.1	4.1
2015	Q1	2.0	3.2	69.0	55.3	3.3	3.0	5.3
	Q2	1.4	1.8	69.0	55.0	3.4	3.2	6.0

註：以 2013 年價格的私人消費開支。
資料來源：香港政府統計處及 CEIC。

據實證研究顯示，最低工資實施以來，收入不平等狀況並未見改善，其對香港就業及失業情況有何影響，仍有待進一步觀察。

36 不工作的代價及長工時

美國於 2012 年領取社會保障傷殘津貼的勞動人口有 880 萬，較 2007 年 12 月的 710 萬之數躍升 170 萬。三十年前，領取社會保障傷殘津貼者與整體勞動力之間的比例是 1 比 40，今天已低於 1 比 18，增加超過一倍。

2012 年，領取傷殘津貼的勞動人口佔美國整體勞動人口 5.9%，失業率佔 7.7%，合共佔勞動人口總數 13.6%。自從經濟陷入衰退以來，大量美國人退出勞動市場，當中包括領取傷殘津貼者，相信重新就業可能性不大。美國長遠的發展前景實在未許樂觀。

美國所以出現如此趨勢，可以假定的主要原因有兩個：一、就業市場的吸引力已大不如前；二、美國的傷殘保險賠償數額可觀，申請手續簡易。一般人即使並無任何明顯傷患，也可輕易申領到傷殘津貼，而且社會上對受助人的接受程度亦普遍提高。

眾所周知，無工一身輕，而能夠多享清閒的生活，自然令人心嚮往之。據經濟學家觀察所得，每個人除了要工作賺錢，也會保留時間消遣以作平衡，與其全職工作而每週賺取 1,200 元，不少人會寧願少賺一點，例如每週 600 元，而放下工作，盡情樂得清閒。一個人為換取額外閒暇而甘願放棄的收入額，就等於這額外閒暇的價值。

經濟學者已設計出各種研究方式去估計使人不工作的「補償」。下面我作了個較易明的推理：假設以下一種 Cobb-Douglas 效用函數（utility function），

其公式如下：

Utility = α 1 x ln(Sleep time) + α 2 x ln(Leisure time) + α 3 x ln(Work time x Wage rate)

效用 (utility) = α 1 x ln（睡眠時間）+ α 2 x ln（閒暇時間）+ α 3 x ln（工作時間 x 工資率）

據此去推算一個賺取最低工資（時薪 30 元）的人，每週在不同工作時數的情況下，要獲取同等效用時，必須得到的「適當補償」。

【表 36.1】是假設若要一個原本領取時薪 $30 工資，而認為睡眠、工作、閒暇三者同樣重要（亦即 a1=a2=a3）的人完全不工作，所需每週支付與他的補償，而補償額將取決於此人原本每週工作時數。

表 36.1 不工作的「適當補償」

	每星期工作的時數					
	20	40	48	56	60	72
週薪為每小時 $30	$600	$1,200	$1,440	$1,680	$1,800	$2,160
適當補償	$107	$429	$617	$840	$964	$1,389
佔收入的比例	18%	36%	43%	50%	54%	64%

資料來源：筆者估算。

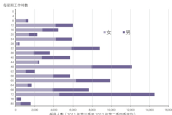
以假設個案而言，每週工作 20－72 小時，「適當補償」由 107 元－1,389 元不等，差異可以甚大，數額隨工作時數上升。在工時偏低的情況下，例如每週 20 小時，作為工作收入所須「適當補償」僅佔 18%；但若每週工時倍增至 40 小時，「適當補償」佔收入比例就會升至 36%，每週工作 72 小時的比例更會升至 64%。

最近通過的長者生活津貼（每月 2,200 元，每週約 500 元），與領取最低工資人士每週工作 40 小時所得工資相若，退休人士會視之如等同每週工作 40 小時所得，對於低收入人士來說，是足以完全打擊任何工作意欲的津貼額，並鼓勵退休。

綜援傘下的經濟後果

現時，根據「綜合社會保障援助」計劃（綜援），任何單身而健全的長者或健康欠佳或殘疾程度達 50% 的成人，每月可獲發放 2,820 元的標準金額，相當於每週 700 元的「補償」，足以導人退出勞動市場。這樣看來，綜援其實並不刻薄，而根據【表 36.1】中假設個案的模擬算式所得數字，更可算頗為優厚。

圖 36.1　香港最低工資工作男女每週工作時數



資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

在香港打工，工作時間一般很長。【圖 36.1】中列出香港賺取最低工資者每週的工作時數，其中以 48、60 和 72 小時居多，而分屬這三個組別的人數大致相若。

2011 年香港通過《最低工資條例》後，標準工時成為工運界下一個爭取的目標，若獲立法通過，必將削弱本地勞工市場的靈活性，損害整體經濟。標準工時會影響整個勞工市場，更會大大扭曲就業，降低經濟效率，有別於僅觸及勞工市場底層的最低工資。

由於香港各行業所需各有不同，工時分佈甚廣，更集中於圖一所顯示三大組別，要立法劃一標準工時，難免引致嚴重經濟後果。

評估工時的參考依據

2012 年 6 月，勞工處根據 2011 年的相關資料，發表《標準工時政策研究報告》，顯示本地每週工作時數分佈極廣：2011 年每週工時在 40 小時或以下佔 15.3%，介乎 41－48 小時為 37.7%，49－55 小時佔 28.3%，56－60 小時則佔 12.5%，61－65 小時有 7.2%，66 小時或以上有 6.2% 。

假定每週只應工作 40 小時，那麼香港工作人口中高達 84.7% 是工時過長；若以每週 48 小時為理想目標的話，則只有 47.0% 的工作人口是工時過長。

該份研究報告並就三種情形，評估法定標準工時對靜態成本的影響：一、每週不同標準工時（40－44 小時），二、法定最低超時工作工資（1－1.5 倍），三、僱員豁免準則；若僱員一概受標準工時法例規管，估計僱主須付額外工資的總額介乎 80 億元（佔 2011 年工資總額 1.7%）至 552 億元（11.4%），而受

影響的全職僱員比例為 50.6% －91.1% 之間，其中牽涉的靜態成本之高實在堪虞。

解構工時的「倒彎」現象

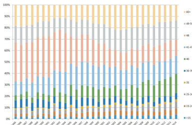
報告論點雖然有用，卻未有解說香港工時過長的原因，及何以分佈如此之廣，但這些正正就是是否須就標準工時立法的重要考慮因素。

資料顯示 1960 年每週平均工作時數為 52.4，1985 年降至 47.7，至 2014 年進一步跌至 43.3，香港工時一如世界其他地區，呈現為人熟知的「倒彎」勞工供應曲線（backward-bending labor supply curve），亦即工資上升，勞工供應反出現跌勢。就業者隨着財富愈多，會選擇投放較多時間到閑暇或義務工作。

需知道工作時數事實上受市場競爭影响，故最終決定權在員工本身；工運界聲稱工時過長乃僱主強制實施之說並不成立。僱主聘任員工都難免面對市場競爭，若強制工時要承受員工流失惡果。近三十年來香港勞動力增長逐漸放緩，每週工時必然會下降。

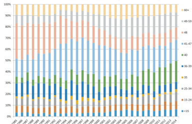
觀乎 1985－2014 年本地男性與女性每週工時分佈情形（【圖 36.2】及【圖 36.3】），工時長（每週工作 48 小時或以上）的人口百分比逐漸減少，1985 年工時為 48、49 至 59 以及 60 或以上的男性就業者，分別佔男性勞動人口 34.1%、14.6%、18.4%，及至 2014 年，則分別降至 14.1%、16.6%、13.4%；至於女性就業者，1985 年工時為 48、49 至 59 以及 60 或以上者，分別佔女性勞動人口 31.6%、7.5%、9.2%，至 2014 年時則分別降至 10.4%、13%、7.3%。

圖 36.2 男性每週工時分佈（1985－2014）



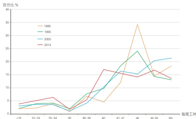
資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

圖 36.3 女性每週工時分佈（1985－2014）



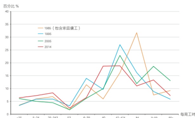
資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

圖 36.4 男性工時分佈扁平化趨勢（1985－2014）



資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

圖 36.5 女性工時分佈扁平化趨勢（1985－2014）



資料來源：各期《綜合住戶統計調查報告》。

這變化可見於各行各業，俱面對平均工時減少的趨勢，唯有「金融及保險、地產、專業及商用服務」從業員的每週工時由 1985 年的 42 小時增至 2014 年的 44.1 小時。

同樣，各類職業亦出現平均工時減少趨勢，只有「專業人員及輔助專業人員」組別由 1985 年每週 39 工時增至 2014 年的 41.3 小時，因為有關工作種類難以隨時找到足以勝任的人填補空缺。

工時消長　三大關鍵

從工時模式及其分佈的變化中，可以推斷三項結論。首先，工時取決於供求狀況，隨着工資增長，工時已見減少，只有人手嚴重短缺的特定行業例外。

其次，任職專業、金融、商界的高學歷及高技能就業者工時有所增長，乃因人才供應短缺所致，反映本地教育政策以及吸引高技術外來移民措施的不足之處。

最後，勞工市場日形緊縮，教育程度要求較低的空缺漸由兼職、散工填補。1996 年，本地勞動人口的性別組成面臨轉捩點，其中女性對男性之比雖曾於 1986－1996 年期間維持不變，卻自 1996 年由 0.58 逐漸提升至 2014 年的 0.8 水平，近二十年間，因應市場需求，大批婦女就業，但 2014 年勞動人口中男性人數與 1996 年只是相若。這對一般家庭亦造成壓力，離婚率及單親家庭數字持續飆升。

這是本地勞工市場近三十年來的實際形勢，也正是勞工處《標準工時政策研究報告》沒有作進一步分析的地方，對如斯境況的勞工市場強制實施標準工

時，只會產生極度嚴峻的經濟後果。不敷的工時如何彌補？也許唯有倚仗有更多婦女晉身職場，且投放更長工時，以及延遲退休。

然而，促使子女年紀尚幼的婦女就業或延遲退休年齡，又或會引起廣泛的社會問題，包括對婦女生育模式、母子相處時間、年輕就業者前途及跨代經濟不平等所構成的影響；可見藉此彌補工時不足，實在會有損下一代福祉以至未來社會繁榮。在勞工市場緊縮之際就標準工時立法不但未能解決問題，更會進一步扭曲市場的調整過程，無論特區政府或社會各界，都應另謀善法。

參考文獻

香港政府勞工處：《標準工時政策研究報告》，2012。

(Labour Department, *Report on the Policy Study on Standard Working Hours*, June 2012.)

香港政府統計處：《收入及工時按年統計調查報告》，2011。

(Census and Statistics Department, *Annual Earnings and Hours Survey, General Household Survey*, 2011.)

Edward Glaeser, "2013 Is the Year to Go to Work, Not Go on Disability", *Bloomberg View*, 27 December 2012. http://www.bloomberg.com/news/2012-12-27/2013-is-the-year-to-go-to-work-not-go-on-disability.html.

第九部分

37 打破貧窮率飆升的假象

2015 年 10 月 10 日我出席了香港特區政府的扶貧委員會高峰會，會上政務司司長林鄭月娥檢視了 2014 年香港貧窮情況，並公佈 2009－2014 年間貧窮數字的相關分析，其中要點如下。

官方解讀數字

首先，在此五年期間，界定於政府貧窮線以下的貧窮住戶數目由 541,000 增至 555,000，但住戶中的貧窮人口卻由 135 萬人略減至 133 萬人。不過，在計入恆常現金福利後，同期貧窮住戶數字則由 406,000 減至 383,000，而貧窮人口則由 104 萬減至 96.2 萬，可見政策介入對減少貧窮線以下住戶數目及人口發揮積極作用。

第二，活在貧窮線以下的長者，由 366,500 人增至 436,400 人，增幅達 19.1%；在計入政府的恆常現金福利後，則由 282,900 人增至 293,800 人，增幅大減，僅為 3.9%。不過，即使有政府的現金轉移作用，由於人口急劇老化，預料貧窮長者人數將大幅增加。

第三，期內經濟活躍住戶中，貧窮戶數目由 829,000（2009）降至 759,000（2014），減幅為 8.4%；在計入政府的恆常現金福利後，則由 634,000 減至 537,000，降幅增加至 15.3%。經濟非活躍住戶的貧窮戶數目，在計入政府的恆

常現金福利後，降幅的百分率由 8.9% 增至 15.2%，經濟非活躍住戶的人口貧窮率由 2009 年的 62.2% 降至 2014 年的 57.6%，經濟活躍住戶的人口貧窮率則由 2009 年的 10.7% 降至 2014 年的 9.0%，可見兩者的差別甚大。

我樂見林司長指出促進就業對減貧的重要效應。2009－2014 年期間，貧窮人口所以減少，在很大程度上拜就業市場蓬勃所賜。司長預計「低收入在職家庭津貼」推出之後，貧窮率會進一步下降，但也提醒未必足以抵消長者貧窮率升勢。

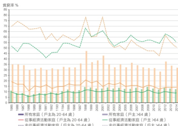
可惜司長在會上的另一重要信息卻被傳媒忽略了：她指出長者貧窮率的分析數字有所偏差，皆因貧窮線只考慮收入，資產並不計算在內，而長者大都沒有工作收入。

我一向對於單以收入界定貧窮線的做法有所保留，其中弊病在於高估貧窮長者人數，誇大長者貧窮狀況。因此，無論政客及倡議者如何極力爭議長者貧窮問題的嚴重性，我從不會照單全收。

客觀形勢分析

其實政府若能善用貧窮線，必能取得更準確的貧窮率。辦法是將貧窮線用於衡量戶主年齡介乎 20－64 歲，即在職年齡的住戶經濟狀況。【圖 37.1】列舉 1985 至 2014 年住戶貧窮率，其中採納來自政府用以評估貧窮率的「綜合住戶統計調查」的數據。住戶貧窮率已把政府的恆常現金福利計算在內，分為經濟活躍住戶、經濟非活躍住戶，以及總計三項計算。

圖 37.1　以戶主年齡劃分的住戶貧窮率（1985－2014）



資料來源：各期綜合住戶統計調查。

有趣的是，經濟活躍住戶的貧窮率一直維持穩定，在首個十年期（1985－1994 年）平均約為 7.8%；第二個十年期為 10.5%；第三個十年期，亦即 2005 至 2014 年間，平均為 9.8%。由於經濟活躍住戶佔戶主屬在職年齡的整體住戶數目的大部分（約佔 77%），是以在此三十年期間，整體住戶的貧窮率亦大致相同，而同期內經濟非活躍住戶的貧窮率平均為 55%，比率持續偏高，實在不足為怪。

首個十年期（1985－1994 年）內貧窮率所以偏低，因為適逢中國對外開放之初；當時香港製造業漸向北移，在本地生產力提升的同時，不少技術較低就業者亦從中受惠。第二個十年期（1995－2004 年）內貧窮率卻趨升，原因是出現亞洲金融危機之後，本地有六年陷於經濟衰退。第三個十年期（2005－2014

年）內的貧窮率反映出就業市場的蓬勃，但技術較低就業者的勞動生產力升幅，則不及首個十年期。

長者貧窮隱憂

至於戶主為 65 歲或以上長者的住戶，若採取政府所制定的貧窮線加以分析，又會有何發現？【圖 37.1】顯示經濟活躍的長者住戶的貧窮率約高於戶主處於在職年齡的住戶 50% 至 100%。年長就業者事業高峰已過，薪酬往往較低，有此差別亦在預期之內。

經濟非活躍的長者住戶，貧窮率雖然偏高，但在 2005－2014 年這個十年期內，卻並不高於戶主處於在職年齡的經濟非活躍住戶。由於長者住戶成員大都已經退休，部分人亦擁有資產，其貧窮率多會被嚴重高估。因此，政策措施應針對令經濟非活躍而又適齡工作的住戶重返勞動市場，這不但能收即時減貧之效，亦能避免未來長者貧窮率趨升。

1985－2014 年期間，戶主屬在職年齡的經濟非活躍住戶比率由 3.0% 增至 7.5%，為何增幅如此之高？2014 年，這類住戶為數 14 萬（其中適齡工作者為數 193,000）。納入貧窮之列的經濟非活躍住戶有 77,000（其中適齡工作者有 111,000 人）。

這實在是個很大的數目，值得進一步詳加研究。有趣的是這約相當於 2011 年人口普查中沒有工作但並無非不得已的理由的適齡工作者人數，即 174,900。非不得已的不工作理由包括患病、料理家務、求學、在囚等。這類統計數字一向不大，直至 1996 年亦只不過是 34,900，但隨後即顯著增加。

適得其反玄機

究竟政府提供的經常現金福利及非現金福利，是否分別產生紓解貧窮及助長貧窮的兩極效應？有人說全港為照顧弱勢社群而設的福利計劃共計有 221 項之多。

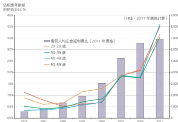
新設之「低收入在職家庭津貼」針對貧窮戶，旨在提供鼓勵他們投入工作的誘因。現有各項福利計劃則缺乏針對性，只為需要援助者提供協助，並非針對扶貧目標。不少計劃更適得其反地令人變得經濟不活躍。

自 1990 年代中期以後，政府的人均社會福利開支急劇上升，同期選擇退出職場者亦有趨升之勢。【圖 37.2】顯示沒有非不得已的理由而不工作者的人口百分比與實質人均社會福利開支的對比分析。

我認為近十年來社會上對貧窮率升勢凌厲的普遍觀感，並無實質根據。數據展示經濟活躍住戶貧窮率自 1985 年以來只有輕微升幅，並非大幅飆升。政府的經常性現金福利，顯然對控制貧窮率發揮一定作用，但也難免在不經意間提供了不工作的誘因，導人退出職場，反而製造了部分貧窮現象，增加了社會減貧工作的壓力，這倒是值得關注的。

傳媒終日大字標題，突顯貧窮問題，頗多言過其實之處。眾所周知，在社會日益繁榮的情況下，確有部分家庭陷於赤貧苦況，其中不乏具有新聞價值之感人故事，自會獲得廣泛報導，但須明白部分現象未必是事實的全部，須加以了解分析，不能以偏蓋全。財富差距在樓價影響下確實大為擴闊，然而不可與貧窮混為一談，亦並非可憑貧窮線加以量度。

圖 37.2 各年齡組別沒有非不得已的理由而不工作者的人口百分比及實質人均社會福利開支（1976－2011）



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與《中期人口統計》，各期《香港年報》及 CEIC。

38 如何化解高齡貧窮隱憂

大多數人都把租住公屋計劃，視為政府為貧窮家庭提供的一項基本住屋津貼，認為公屋大部分租戶都屬於低收入家庭。

其實這並非政策的原意。1953 年政府清拆僭建寮屋，於是制定此政策徙置寮屋居民，毋須審查入息和資產，所以這政策並非為扶貧而設。

此政策一出，大量居民自然會湧入寮屋居住，視為獲分配公屋的捷徑。1954 年，估計全港僅有 30 萬寮屋居民，但後來獲徙置的寮屋居民卻超過 100 萬之數。所有寮屋居民，一律可免入息和資產審查，而獲編配公屋單位，是以甚多公屋住戶並非低收入家庭。

及至 1970 年代，政策有了轉變。政府有關房屋政策的安排包括：一、先將貧者安置於受政府大幅資助的公屋單位；二、協助公屋租戶中的富戶遷入居者有其屋單位；三、容許經濟條件較佳者更上層樓，自置樓價較高的私人居所。這正是廣為人知的「房屋階梯」（housing ladder）概念，策劃官員相信，此項構思有助於提升社會的向上流動性。

富戶隱形

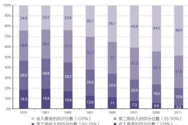
到了 1980 年代，眼見公屋中有一大部分租戶並非低收入住戶，政府才察覺上述構思有誤。1984 年，房屋委員會發表《公共房屋編配政策》（*A Review of*

Public Housing Allocation Policies）文件，提議向公屋富戶收回公屋單位，以便輪候冊中的低收入家庭能盡快「上樓」，同時可合理地分配有限資源，避免公屋政策開支升勢失控。公屋單位租金隨後相應提高，以鼓勵富戶放棄租住。

下列圖表顯示此目的是達到的，但我認為並非政策之功。

1976 年，在全港戶主年齡介乎 20 至 65 歲而佔最低及第二最低四分位數的家庭中，租住公屋的家庭所佔百分比分別為 24.5% 及 28.8%（【圖 38.1】）。顯而易見，這類家庭的收入與其他家庭其實分別不大，只不過由於得到政府資助，可享較低租金而已。一直以為過去三四十年來公共屋邨為貧者聚居之地，這種在不少人心目中已根深蒂固的觀感，其實大錯特錯。

圖 38.1　租住公屋家庭（戶主為 20－65 歲）的收入四分位數分佈



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

租戶趨貧

時至今日，情況卻有所改變，公屋單位的租戶中，確實以貧戶居多。自 1976－2011 年期間，公屋租戶佔全港收入最低四分一位數的比率，已由 24.5% 激增至 48.4%。期內收入低於全港收入中位數的公屋租戶比率，則由 53.3% 大幅提升至 80%。另一方面，此三十五年期間，公屋租戶在全港收入最高四分一位數的家庭中幾乎銷聲匿跡，比率由 18.3% 劇跌至 3.3%。

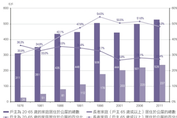
發生這麼巨大的變化，並非因為政府公屋回收富戶單位的政策成功，而是因為二十世紀最後 二十五年內，全球捲起一股貿易、投資、金融市場自由化浪潮，以致整體經濟繁榮跨進一大步；與此同時，中國亦對外開放，並進行大事改革。期間城市納富、樓價飆升、製造業北移、跨境戀愛與婚姻，以至再婚趨勢大盛。

不過經濟繁榮並非人人得享，社會不均情況漸趨惡化，市區中無力負擔昂貴租金者只能租住公屋單位。房屋策劃官員心目中有助促進社會向上流動性的「房屋階梯」夢想，頓成一廂情願的空想。

在香港如此開放的經濟城市，讓市民在公營房屋安居樂業的承諾有如堆沙城堡，被風浪沖散。隨着經濟全球化及中國對外開放，私人樓宇價格升勢不止，令公屋租戶難以在私樓市場置業，公屋漸成退休貧戶以及低收入單親家庭聚居之處。

1976－2011 年期間，戶主年齡介乎 20 至 65 歲的公屋租戶比率由 36.3% 減至 27.4%（【圖 38.2】）。相反，同期長者租戶（戶主為 65 歲以上）的比率則由 30.9 增至 48.3%；公屋長者租戶 2011 年為數 237,000，與年齡介乎 20－65 歲的 528,000 個租戶相比，前者實在佔極高比重。

圖 38.2 以戶主年齡劃分出租公屋家庭的數目與百分比



資料來源：香港政府統計處：1976－2011 年《香港人口普查》與中期人口統計樣本數據庫。

融資安老契機

有別於三四十年前，如今的公共屋邨租戶多為需要依靠社會福利金過活的貧戶或退休長者，年青一代較難有可供效法的成功對象。新落成的公共屋邨不少位處新界偏遠地區，這類屋邨的子弟，在與外界頗為疏離的社區中成長，較少機會接觸市區。

現今社會不少成功商人或專業人士，都在屋邨成長。雖然昔日公屋居住環境比現時差得多，但當時租戶較為年輕，朝氣勃勃，父母亦往往並非貧戶。可惜即使今天公屋環境遠勝從前，租戶條件卻大不如前。若對現時公屋鄰里仍抱陳年印象，實在是過時的想法。

香港現時有約近一半年長住戶居於公屋，若要為長者提供支援，重點顯然應在於容許現時住戶以廉價購買所居單位。如此一來，香港年長人口就能即時以廉價購得足以養老的資產，而大大有助於紓解本地高齡貧窮的難題。

目前，年長業主可以選擇將居所通過按揭方式，取得足以安度餘生的生活費。業主去世之後，指定承繼者則有兩種選擇：繼承物業，負責支付尚欠的按揭還款；又或向有關按揭機構扣除按揭餘款，然後獲取物業淨值。

公屋資產潛能

利用名下物業作為養老資本，以及惠及後代的遺產，實為不少文明社會的傳統做法，發展至今才成為由政府負上安老之責而已。舊日社會，父母年事已高之際，由子女負責耕作父母擁有的田地，奉養雙親至他們離世，然後繼承田地。

天主教會昔日為繼承土地而無兒無女的寡婦提供種種服務，待其去世之後，其土地則歸教會所有。根據伊斯蘭律令，擁有物業的家族往往設立「瓦合甫」（waqf），亦即家族物業信託，由繼承者負責管理，其中收益則用作安老及撫養下一代之用。

放眼目前，若照顧長者的非政府組織有機會繼承長者的財產，會否有較大動機改善有關服務？果真如此，非政府組織大概會像古時教會一樣，樂於承諾履行跨代契約，照顧業主的晚年生活。

將租住公屋單位私有化，大批長者業主便得以採取時下流行的融資方式，通過按揭取得養老金，有助於在預期壽命難料的情況下分散風險；而市場擴大，

又可提升參與者的優惠條件。由此推想，若公屋中的年長貧戶得以成為所租單位業主，亦可獲子女較多照顧。

如此安排原則上毋須政府經常撥款，而是利用未能用作交易資產、並無市價的公屋單位作為融資工具。據我估計，現有公屋單位倘能進行私有化，則總值可達二萬五千億元。把公屋單位出售便可恢復這些單位的市值，讓長者作為安老之用。

在扶助公屋長者租戶方面，公屋單位作為資產的用途當然不止於一種，事實上貧者也不限於長者。政府藉此節省的公屋開支，自可應用於幫助其他有需要人士。若能把公屋單位蘊藏的財富解封，整體社會定能從中受惠。

39 廿一世紀香港面對的貧窮、瀕窮、財富不均挑戰

本書各章一一揭示，貧窮、瀕窮、財富不均的情況複雜，既關乎經濟、社會層面，亦日漸成為政治難題。究其根源，可追溯至經濟全球化以及上世紀八十年代中國對外開放帶來的影響，有關趨勢在九十年代末迅速加劇，進入廿一世紀之初更形惡化。

這是全球富裕國家的普遍現象。首先，人口中有小部分屬於貧窮，甚或陷入赤貧之境。其次，中產階層沉降，經濟環境今非昔比，能繼續保持舒適生活環境者日益減少。第三，收入與財富不均情況日趨嚴重，在樓價飆升趨勢下更形嚴峻。在發達國家及地區中，香港的情況尤其急劇與嚴重。

這倒不足為奇，因為香港一向是全球最開放兼最自由的經濟體，任何外界衝擊，效應之快有如疾風暴雨。本地經濟一向瞬息萬變，例如由製造業經濟過渡至服務型經濟、樓價飆升、香港與內地的跨境婚姻以至再婚上升趨勢，均經歷急劇進程。

但社會卻欠缺其他配合的措施與政策，例如人力資本投資、吸納高技能移民、改變土地用途，以至房屋供應，香港的調整速度極為緩慢，更往往受利益集團政治左右而陷於僵局。種種既得利益及倡議組織眾說紛紜，卻在政策上有效的建樹則不多。

調整步伐不一，同樣催化貧窮、瀕窮、財富不均問題，加上人口老化，引發出一大堆令人擔憂的改經問題若不及時處理，香港將同樣步入日本近二十年

來經濟持續不振的困境。

貧窮、瀕窮、財富不均是香港在二十一世紀面臨的新挑戰，與 1967 年暴動前後本地社會面對的挑戰截然不同。當時通過小政府措施介入，在房屋、教育、醫療、社會福利方面締造出一套有限度福利制度，當時的財政司夏鼎基稱之為「積極不干預」政策。這套方案主要是調配可負擔的公帑，並在不損經濟增長的情況下解決社會問題。

目前香港面對的挑戰卻遠較當年嚴峻，涉及的問題亦極為棘手。畢竟在上一世紀，各發達國家及地區的政府紛紛大灑金錢以解決貧窮問題，但卻徒勞無功。

首先，當前貧窮、瀕窮、財富不均現象，乃家庭與企業所作抉擇的結果，換言之有關是人們自我選擇的後果，例如貧窮問題的部分成因，乃來自離婚及單親的決定。

其次，要應對挑戰，需要革故鼎新，可惜必會遇到官僚主義與既得利益者的阻力，甚至頑抗。

第三，改革所需開支之大，殊非任何政府所能承擔。即使香港預算寬鬆，財政儲備豐厚，亦不敷應用。

廿一世紀的貧窮、瀕窮、財富不均問題，深深植根於經濟及社會環境之中，必須殫精竭慮，細加研究，並採取明智決策，誘導貧者或瀕窮者一改舊習以脫貧，方能有效解決問題。

有關問題的程度既深且廣，除非動用龐大資源，否則不易化解。在人口持續老化、離婚率趨升、人力資本（包括教育及醫療）投放不足，以及政策成本高昂的情況下，解決有關問題的代價，已遠非一般政府的財力所能負擔。

以加稅作為解決方案，只會削弱工作人口的生產力，有損經濟繁榮。由於人才不足，而當局亦一直未能吸納足夠青年才俊，本地工作人口不但人數增長後勁不繼，創業精神亦漸走下坡。若再加稅或引入種種規限，只會進一步削弱本地工作人口的活力，令經濟增長大打折扣。

單靠資源足夠與否，終究並非解決問題之道。除非能夠誘導弱勢社群一改足以構成有關問題部分成因的種種積習，否則上述貧窮問題永難化解。若能採取明智決策，例如引入較為進取的第三界別，誘導貧困者積極回應介入措施，應能取得一定成效。

要避免有關問題持續惡化，必須理解前車之鑑，從上一世紀的失敗經驗中吸取教訓，制定明智策略，尋找所需資源，解決香港面對的各種社經問題，但是首先要正確解讀此等問題。

「貧線」難定　患在不均

第一步須了解何為無效方案。制定貧窮線一直被視為構思解難方案的重要關鍵，貧窮線固然有助於察覺問題之所在，但亦有可能會導向錯誤，究是何因？

貧窮關乎生活水平，不均現象則關乎市民大眾的生活水平分配，與貧窮是兩回事；不論社會貧富，分配不均同樣存在。自 1980 年以來，收入不均現象在不少國家日趨惡化，但對全球整體而言卻有所改善。隨着中國及不少新興國家的經濟高速發展，全球窮人數目大為減少，不均現象顯著改善。

富裕社會中只有少數人處於赤貧之中，這類家庭佔整體人口比率不會超過

5%，在正常情況下，無論如何也不會多於 10%。根據官方所訂的貧窮線，即家庭入息中位數 50%，則全港人口約有 15% 收入低於貧窮線，但其中大都並非處於赤貧境地。

以一家四口計算，香港目前的貧窮線為月入 17,400 元（包括一般公共福利金），平均每人每日 18.6 美元，相當於世界銀行界定全球人口貧窮線的十五倍。美國約有 16% 家庭活在貧窮線以下，即一家四口年入 23,000 美元（或月入 14,950 港元）。值得注意的是，美國貧窮線水平比香港還要低。

當然，富裕社會中並非所有活於貧窮線以下的家庭都真正貧窮，貧窮線不過是某一時段家庭經濟狀況的定位，期間各家庭又各處於生命周期中的不同階段；家庭所處階段既是各有不同，實難互相比較，而成員數目一般亦隨各個階段而有所變動，以為可以一線定貧窮，未免愚不可及。

若將四口之家的貧窮線定為月入 17,400 元，難道月入 18,000 元的家庭就不算貧窮？即使不論年齡及其他相異元素，單親媽媽與一名子女相依為命的家庭經濟狀況，又如何可與無兒無女的夫婦相提並論？收入與人生大事的變更，甚至人生各階段進程，均會使家庭年復年地在貧窮線邊沿徘徊。

除非能夠將有關福利與貧窮線妥為掛鈎，否則不但助長家庭謀取福利之風，更難免會對家庭生命周期大事及收入波動造成不當干擾，致使貧窮現象變成制度化。既已產生持份者，福利計劃只會不斷延續，在政治上成為持份者及倡導者的既得利益，正如美國聯邦法院法官 Richard Posner 所說，貧窮線根本是毫無作用的統計數據。

濟貧標準　如何釐訂

扶貧的宗旨應在制定明智政策幫助貧者，俾能提高生產力以增加收入，維持生活水平。要提高生產力，必先找出生產力低下原因，從而作出改變；要維持生活水平，則須通過制定妥善撥款及支援政策，以保障貧者生活，例如提供收入補貼，以及各種津貼服務。

貧窮現象在人類歷史中由來已久，有「中產沉降」(sinking middle class)之稱的瀕窮問題，卻有可能帶來更大威脅。有意見認為此威脅尤甚於貧窮問題，因為受影響者為數更多，更因關乎政治穩定而倍顯嚴峻。二十世紀民主政治所以根基穩固，全賴中產繁榮，對社經前途充滿信心，假使中產階級下沉，民主政制難免前景堪憂。

所謂「中產沉降」，即中產階級中大部分人無法賺取活得舒適的收入。要活得舒適的各種所需，包括醫療、教育、房屋、成家立室、養兒育女，以至三十年退休生活的代價均日益高昂，要賺取足夠優悠生活所需變得難上加難。依我估計，現今各地富裕社會至少有半數人口處於「中產沉降」境況。

若以擁有多少部手機、新奇流動玩意，以及能買多少衣服、食品、消費品而言，一般人的生活水平並無下降，但他們愈來愈難以觸及的反是更重要的東西。試想本地所有月入處於家庭入息中位數而達 34,800 元的四口之家之中，有多少人自信有能力自置居所、結婚生子、為子女提供優質教育、享有優質醫療服務、安享退休生活，並相信自己的下一代也可負擔同樣生活水平？

外圍經濟發展，例如第三次工業革命，以及低收入家庭殘缺不全，均對中產繁榮安穩構成威脅。至於香港，兩方面趨勢都帶來急劇衝擊，不幸更遇上正

徘徊於十字路口的政制改革。

貧窮、瀕窮、財富不均所以在香港出現，乃供求兩方面因素互動下產生的結果。

從供應方面看，着眼於個人特點、家庭背景、社區及環境等因素，從中探討個人貧窮原因。從需求方面看，則着眼於經濟狀況，例如商業周期、人口趨勢，以及影響各行各業榮枯的科技趨勢。下文列出供求兩面的相關因素。

聚焦供應　四大因素

一、教育投資

人力資本愈豐厚，賺錢能力自然愈高，化解貧窮及瀕窮之道，在於協助缺乏機遇者在人生階段中及早累積人力資本。人力資本源於三大平台：家庭、學校、社區，為個人學習與培育提供所需歷練。鞏固三大平台，等於為下一代投資。

1. 貧困家庭及破碎家庭（即單親家庭）在子女身上的投資自然較少，離婚率升勢正是子女失意人生的主因；香港現時離婚率已位列全球十大。

2. 教育成本高昂之處，在於需要教師投放大量時間。一個大學畢業生所花全日制學習時間長達整整十六年（尚未計算幼兒班及幼稚園教育年期），假設一般中學的師生比例為 1 比 40，而大學師生比例為 1 比 20，則一名教員終其畢生三十二年的教學生涯，也只能培育出四名臻於大學畢業階段的學生。要得享優質教育，學校既須延聘優質師資，學生亦須就讀優質學校及大學，所需成本

也就更為高昂。現代資訊科技只能在一定程度上有利學習，卻不能取代師生間直接交流的優質教學模式。

無論香港或海外各地，在師資培訓及推動教師悉心教學的誘因方面均大有改善空間，教與學編排對下一代前途以至全民未來至關重要，若然處理失當，恐怕整體社會亦會一敗塗地。

3. 社區中的學習機會也極其重要，香港社會雖有種種慈善志願機構為弱勢社群服務，. 可惜低收入家庭多居住於狹小又遠離市中心的公屋，以致學生難以在家居及學校以外獲得所需培育或有利成長的環境。

二、醫療服務

健康的人壽命相對較長，壽命愈長者，其投資人力資本的意欲愈強，因有較長時間可享用回報，並藉以賺取更高回報；富者也往往壽命較長，在人力資本上投資也相對較多。因此，富裕社會人均壽命較長，在醫療保健一環投資也較多，但優質醫療保健重擔，對貧窮及瀕窮階層而言卻不勝負荷。

香港政府一向高度資助醫療，透過由公立醫院提供近乎免費的醫療服務，形成醫療服務必須輪候或分配，雖然看似公平，但由於供不應求，貧窮及瀕窮階層被迫接受粗疏的服務水平。瀕窮階層由於對服務的期望稍高，不滿程度自然尤深，資助醫療服務的較佳辦法應在於增聘醫護人手，並且致力資助無力負擔昂貴學習費用的一群。

三、房屋供應

房屋供應短缺已屬全球富裕國家及地區的普遍現象，市區乃居民首選居住

地點，但環境擠迫，土地供不應求情況嚴重；政府規管過嚴，市區重建障礙重重。各類建築規則及規劃守則造成房屋供應日形緊絀，特殊利益團體透過政治游說，極力反對地產發展，更令上述形勢愈加嚴峻。立場強硬的團體如保育分子、古跡愛好者極力維護鄉郊生活方式，其他環保分子則致力限制市區新建樓宇高度；這些反對力量影響之下，樓價自然高企。

在此一範疇，政府未能協調各方利益衝突，為爭取小眾利益者因此藉種種發展規條，配合利用有關法規，得以主宰社會大眾利益。正如英國歷史學家富格遜（Niall Ferguson）教授所言，政治在民主社會往往演變成如斯局面，反映法治精神已受侵蝕，法律專家得以把持大局。要有效增加房屋供應，必先從放寬城市規劃及建築規限方面入手。

四、老年退休保障

放眼今天，長壽而收入偏低實在堪憂，社會應如何令普羅大眾老有所養？當英國於第二次世界大戰後推出社會退休保障，不論男女，年屆 60 即可申領，而時人的預期壽命也正是 60 歲，但現時預期壽命已增至 80 歲，原有退休保障制度並未隨之更改，難怪不勝負荷。受到政客擺弄，要加以改革也是障礙重重。

香港若採用全民退休保障，則有關制度未及推行，已先行破產，人類預期壽命勢將日益延長，任何預設退休年齡的退休制度都難逃破產厄運。實施勢將破產的退休制度，事實上違反父母與子女之間代代相傳的契約，亦即父母在子女年幼時在其身上作出投資，子女則於成長後照顧年邁父母。

今時今日，政府往往易受各種既得利益團體及短視政客所操控，更難倚靠，要保障老有所養，當然不及父母與子女間的天倫契約。鑑於公屋為貧者聚

居之所，將公屋租住單位私有化，配合減低補地價所費，則政府毋需任何額外開支，就能提升本地樓市效率，而不少家庭也可在家計上得到更大選擇自由，從而大大改善退休保障，有利經濟之餘亦能造福社會。

着眼需求 另有體會

至於需求方面，最關鍵的變化在於科技。迄今為止，人類發明的最具效益科技非電力與資訊科技莫屬，二者不但使全球掀起翻天覆地的變化，今後仍勢將繼續發揮影響力，但就今日所見，嶄新科技並未能確保有意工作者謀得職位以享舒適生活。

高技術與非技術工作者的工資差距持續擴大三十多年之久，趨勢仍無放緩跡象，機械、新物料以及數碼科技的發展，勢將使企業傾向削減非技術職位。有鑑於此，中產階級必須致力提高技術水平，力爭上游，否則只會慘被淘汰。為人父母者即使自己教育程度不高，亦深明此理，是以不少父母千方百計安排子女參加各類訓練計劃，學習有用技能，以期最終能出人頭地，免遭科技發展淘汰。

即使未能習得在新經濟中成功所需的硬性技能（hard skills）者，仍可培育出軟性技能（soft skills）。基本上科技為本經濟屬服務型經濟，但要從中受惠，必須掌握人際溝通技巧，並深諳優質服務至上與處事周密的致勝之道。

人生中不少技能，無論軟性或硬性技能，往往於幼年時期在家中培養而成。好鄰居也有助兒童從小培育技能，培養遠大志向，若能以年輕人發展為重點，當局的人力政策應能收到最佳效果。整體而言，工作人口的平均質量，既

是經濟生產力和競爭力的一大先決條件，工作人口總數亦至關重要，本地社會的創業精神所以在近二十年來每況愈下，皆因年輕人總數持續下降，香港恐怕會步日本後塵，而陷入日式經濟困局之虞。

假使香港無法通過吸納外來人才以改善年輕工作人口的質量和數量，從而維持經濟繁榮，則難望戰勝貧窮、溯窮、財富不均的威脅。香港現時約有為數291,776移民海外的高學歷人才可待吸納回流。要在廿一世紀迎接紓緩財富不均現象的挑戰，香港必須繼續保持繁榮。

迎戰未來　當務之急

本書所輯錄的文章，旨在說明為何財富不均現象深植本地社會，但問題根源不在蔓延全球的神秘力量或資本主義的剝削性質，而在國際經濟大環境轉變中個人及家庭層面的自然變化、人口趨勢的遽變、科技發展的躍進，以及香港與中國內地跨境通商和婚姻機遇激增等趨勢。

香港面對的財富不均挑戰，與其他富裕社會大同小異，與世界各大都會更尤其相似。但由於發展迅速，且牽涉較大規模，故看似有異於其他地區。

這在很大程度上歸因於香港高度開放、高度緊接環球經濟兼毗鄰內地的特點。香港與內地邊界互通，有利大量資金互相流通，而且有助居民通婚及再婚，深化兩地之間的融合。

與此同時，香港正值九七回歸祖國，使財富不均挑戰更形複雜。香港人一直昧於形勢，未能充分掌握財富不均程度及其性質，加上對有關問題缺乏政治認知，是以未能及時採取適當政策予以矯正。

延誤處理導致可行方案所餘無幾，加上政治爭議不絕，要再創香港奇跡顯然日見艱巨。香港人口老化問題的嚴重程度，在全球僅次於日本，加上人力資本又逐漸削弱，要化解財富不均挑戰，已到了非動用龐大資源莫辦的地步。

挑戰既已如此艱巨，單靠上世紀慣用的重新分配舊法，為求公平不惜犧牲增長，再也行不通。當局必須增撥資源維持增長及繁榮，補充庫房開支，同時珍視人才，活化人力資本，雙管齊下，才可望化解挑戰。

維持經濟增長之道，必先通過在教育、醫療方面作出人力投資，而吸納外來人才亦不可少，但後者往往在社會上遇到阻力，皆因個別就業者或認為生計會受外來人才威脅，而未能認清整體工作人口質素隨之提高，實有利於開創就業機遇的優勢。

要整合各方的利益立場，當局必須修訂房屋政策，令本來無力置業者及早躋身業主行列。社會上業主既多，外來移民帶來的經濟利益，就能通過物業價值日增之勢讓大眾受惠，甚至有助吸引部分高技術、低收入的年輕海外移民回港發展。因此，改革房屋政策，實為透過平均財富促進繁榮，從而帶動經濟良性循環的關鍵措施。

將公屋租住單位私有化，代之以資助置業單位，將成為縮窄香港社會財富鴻溝的第一步，藉着解封公共資源以作人力投資，並維持本地各種福利計劃。

自由企業制度向來是香港的最重要資產，無奈社會及市場偶然有時候未能追上急劇的時代變遷。根據政府多年來奉行「積極不干預政策」（positive non-interventionism），其中的啟示，現時也許正是作出積極干預的時候。1971－1981年出任財政司的夏鼎基（Philip Haddon-Cave）爵士就曾作出如下解釋：

「我常把政府的施政態度稱為『積極不干預政策』……有人會認為這無非

是對放任主義一種美其名的說法而已……但事實並非如此：積極不干預政策所基於的觀點是，在一般情況下，假使政府試圖規劃私營機構的資源分配，以及阻撓市場力量的運行，無論短期內市況如何欠妥，政府的行動最終都會徒勞無功，而且更會損害經濟增長，對開放型經濟體系尤其如此。」

不過夏鼎基跟着補充說，遇有需要時，政府就會義無反顧作出干預，但亦只會針對問題所在而作出最低限度的應變措施。積極不干預政策雖然要求政府務須事前權衡輕重，但斷非專為嚴禁政府干預而設的一成不變教條，例如 1967 年暴動過後，政府就有必要作出干預，但願本書能就政府干預措施提出明確分析。毋庸贅言，夏鼎基若仍在世，想必會勸戒特區政府，維持最低限度干預方為上策。

參考文獻

Niall Ferguson, *The Great Degeneration*, Penguin Books, 2013.

"我認為廿一世紀的不均現象，根本無法單憑二十世紀的社福政策可以化解，歸根究柢，出路始終繫於經濟繁榮的持續趨勢，而確保持續繁榮之道，應從維護本地自由市場經濟入手。本書力求透過全面分析經濟不均現象，描畫出其中涉及的各種因素，並提出如何設計一套可行的解決方案，在解決問題之餘，又可保持本地自由市場經濟活力。"

— 王于漸

著名經濟學家王于漸教授，在《香港深層次矛盾》、《香港長遠房屋策略和港人港地》、《香港奇跡已經幻滅？》各書深入分析了香港社會過去幾年面對的各種政經現象，現再接再厲，對目前社會上種種經濟不均現象，從全球角度追源溯流，分析解構，務求使香港能面對種種不均，走出困境，再創經濟奇跡！

王于漸教授克盡心智，其獨到分析，對香港社會甚有啓發，然而獨木不成林，香港能否走出困局，也要得到社會各方的助力才能成功其事！大家可以仔細思量一下王教授在書中的提示和預警。



ISBN 978-988-8366-98-9





Published in Hong Kong
定價：港幣188元
建議上架分類：香港專題 / 經濟